

# Målt, myndig og modig

*En sammenlignende undersøkelse av omstillingen til  
tonivåledelse i tre kommuner, basert på dokumenter og  
intervjuer med skoleledere*

**Sissel D. Festø og Mette Vavik**



Masteroppgave i utdanningsledelse

Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2007

## Forord

Vår masteroppgave er et resultat av et deltidsstudie i Utdanningsledelse ved Institutt for Lærerutdanning og Skoleledelse, ILS ved Universitetet i Oslo. Som ledere i skolen gjennom mange år, har det vært svært spennende og utviklende å få anledning til å dukke ned i områder som vi til daglig møter. Vi opplever at studiet har gitt oss perspektiver som vil være nyttig i vårt videre arbeid, både for oss selv og for de vi er satt til å lede.

Vi har ervervet oss mange nye begreper og økt vår forståelse for den kompleksiteten som ligger i skolelederrollen. Vi er takknemlige for at vi har fått være sammen i prosess over lang tid, og gjennom samarbeidet har vi hatt mange og spennende drøftinger og refleksjoner.

Vi er stor takk skyldig våre ni inspirerende og engasjerte skoleledere som satte av dyrebar tid for å snakke med oss.

Vår veileder, Kirsten Sivesind har gjort en stor pedagogisk innsats ved å gå sammen med oss fram mot målet. Hun har stilt oss gode spørsmål og har hjulpet oss med sin kunnskap og gode analytiske refleksjoner. Hun har stilt krav og gitt oss mye støtte.

Til slutt en stor takk til to tålmodige familier som har bidratt med drahjelp gjennom hele studiet. Barna med begeistrede oppmuntringer, og ektemennene med forsakelser og støtte langt utover det en kan forvente. Vi glemmer heller ikke å nevne vår arbeidsgiver, som både økonomisk og arbeidsmessig har lagt forholdene til rette for oss. Vi takker dere alle hjertelig!

Oslo, 1. juni 2007

Mette Vavik og Sissel D. Festø

---

# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>2</b>
<b>INNHold .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>6</b>
1.1 HVEM ER VI? .....	7
1.2 PROBLEMSTILLING OG BEGRUNNELSE .....	7
1.3 OPPGAVENS OPPBYGGING OG STRUKTUR .....	10
<b>2. BAKGRUNN OG FOKUS FOR OMSTILLINGSPROSESSEN I TRE VALGTE KOMMUNER</b>	
<b>12</b>	
2.1 OMSTILLINGEN I SJØEN KOMMUNE .....	13
2.2 OMSTILLINGEN I SKOGEN KOMMUNE .....	17
2.3 OMSTILLINGEN I ÅKEREN KOMMUNE .....	20
2.4 OPPSUMMERING .....	23
<b>3. METODE .....</b>	<b>25</b>
3.1 KVALITATIV TILNÆRMING .....	25
3.2 UTVALG AV RESPONDENTER .....	26
3.3 METODEREPERTOAR .....	28
3.3.1 <i>Intervju som metode</i> .....	29
3.3.2 <i>Analyse av dokumenter</i> .....	31
3.4 FORSKNINGSDESIGN .....	33
3.4.1 <i>Forskningsprosessen</i> .....	33
3.4.2 <i>Begrepene om endring i rammen av en analysemodell</i> .....	37

#### **4. ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV PÅ OVERGANGEN TIL TONIVÅKOMMUNE** **41**

4.1	BAKGRUNN OG TRENDER.....	41
4.1.1	<i>Baktepper</i> .....	41
4.1.2	<i>New Public Management</i> .....	44
4.1.3	<i>Trender knyttet til skolen</i> .....	45
4.2	STYRINGSDISKURSER .....	47

#### **5. “DEN NYE KOMMUNEN” – ET FELLESKONSEPT..... 54**

5.1	TOTAL KVALITETS LEDELSE (TKL) .....	54
5.2	LEDERSKAPET .....	56
5.3	STRUKTUR.....	58
5.4	MAKT OG ANSVAR.....	59
5.5	ENDRINGSPROSESSEN.....	61
5.6	FELLES VERDIGRUNNLAG FOR ”DEN NYE KOMMUNEN” .....	62

#### **6. OMSTRUKTURERINGEN SLIK DEN OPPFATTES AV SKOLELEDERNE..... 64**

6.1	SKOLELEDERNE OG OMSTILLINGEN I SJØEN KOMMUNE .....	64
6.1.1	<i>Om struktur:</i> .....	65
6.1.2	<i>Om prosessen:</i> .....	67
6.1.3	<i>Makt og ansvar</i> .....	70
6.1.4	<i>Sammenfatning</i> .....	72
6.2	SKOLELEDERNE OG OMSTILLINGEN I ÅKEREN KOMMUNE.....	73
6.2.1	<i>Om strukturen</i> .....	74
6.2.2	<i>Om prosessen:</i> .....	76
6.2.3	<i>Makt og ansvar</i> .....	77

6.2.4	<i>Oppsummering</i> .....	79
6.3	SKOLELEDERNE OG OMSTILLINGEN I SKOGEN KOMMUNE.....	80
6.3.1	<i>Om bakgrunnen for omstillingen:</i> .....	80
6.3.2	<i>Om strukturen</i> .....	80
6.3.3	<i>Om prosessen</i> .....	82
6.3.4	<i>Makt og ansvar</i> .....	83
6.3.5	<i>Oppsummering</i> .....	83
6.4	SKOLELEDERNES OPPFATNING AV “DEN NYE KOMMUNEN” .....	84
6.5	MYNDIGGJØRING OG SELVLEDELSE.....	89
<b>7.</b>	<b>SKOLELEDELSE I TRE TONIVÅKOMMUNER</b> .....	<b>94</b>
7.1	SKOLELEDERENS ROLLE.....	94
7.2	ANSVARSPLIKTEN .....	95
7.3	FELLESTREKK OG ULIKHETER I OPPLEVELSEN AV REKTORROLLEN.....	100
7.3.1	<i>Fellestrekk</i> .....	100
7.3.2	<i>Ulikheter</i> .....	103
7.3.3	<i>Skoleledernes ansvarliggjøring</i> .....	106
<b>8.</b>	<b>KONKLUSJONER</b> .....	<b>109</b>
	SLUTTORD .....	110
	<b>KILDELISTE</b> .....	<b>111</b>
	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>115</b>
VEDLEGG 1:	BREV TIL RESPONDENTENE	
VEDLEGG 2 :	INTERVJUGUIDE	
VEDLEGG 3:	MATRISSE OVER UTSAGN FORDELT PÅ KOMMUNENE OG ETTER INTERVJUGUIDE	
VEDLEGG 4:	ORGANISASJONSMESSIGE KJENNETEGN FORDELT PÅ DE TRE KOMMUNENE	

## Figurliste

FIGUR 1: RAGINS MODELL (1994) ANVENDT PÅ OPPGAVENS TEMA .....	39
FIGUR 2: MATRISE OVER FORSKJELLER OG LIKHETER MELLOM KOMMUNENE SORTERT ETTER 5 FOKUSOMRÅDER	87
FIGUR 3: KOMMUNENES STYRINGSVERDIER.....	88
FIGUR 4: MYNDIGHETSMODELL .....	93

# 1. Innledning

## 1.1 Hvem er vi?

Vi er to kvinner i vår beste alder, som begge har hatt vårt arbeid innen skole og utdanning i mer enn 30 år. I rundt 10 år har vi vært skoleledere i samme kommune, og vi har gjennom dette utviklet både et tett, faglig fellesskap og et nært personlig vennskap. Det faglige fellesskapet har gitt grobunn for et sterkt fokus på skoleledelse og kommunalisering skolen. Vennskapet har lagt grunnlaget for at denne oppgaven er blitt fullført.

## 1.2 Problemstilling og begrunnelse

Fra 2000 og fram til i dag har vi både vært tilskuere og deltakere i en omstrukturingsprosess i kommunesektoren. Vi oppfatter at denne omstillingen har hatt stor betydning for rollen som skoleleder. Prosessen har gitt oss innsikt i en omstillingsbølge som har bredt om seg i store deler av kommunesektoren. Denne bølgen kjennetegnes av samme typer av tiltak og konsepter for omorganisering. Hva er å ”adopterte” en tonivåmodell som løsning på sine utfordringer? Er konsekvensene av en slik løsning lik for skolelederne på tvers av kommuner? Eller fortoner virkeligheten seg forskjellig? Hvordan har denne prosessen for omstrukturering til tonivåkommune virket inn på skolelederne?

Vi er opptatt av å se omstillingen i et organisasjonsteoretisk perspektiv sett ut fra de ambisjoner som kommunene har lagt opp til, og som i mange henseende er felles ut fra de oppfatninger og begreper som skolelederne har i forhold til omstruktureringen.

Skolesektoren har i ulik grad vært preget av det kommunale styret. I kommunene som gikk over til tonivåmodell, møtte skolelederne en kraftig styrket kommunal styringsbevissthet. De ble i større eller mindre grad tatt opp i gruppen av kommunale

ledere. Hvordan opplever skolelederne denne innlemmingen inn i den kommunale ledergruppen?

For 4 år siden fikk vi anledning til å reise på studiebesøk til både Australia og New Zealand. Der fikk vi innsyn i en skoleledelse som etter vår mening i stor grad var en ”modell” for den moderne skolelederen i Norge. Skolelederrollen slik som vi møtte, var en type kombinasjon av den markedsstyrte enhetslederen og den sterke pedagogiske utviklingslederen. Skolelederne så ut til å trives i sin rolle selv om de ble stilt til ansvar for skoledriften når det gjaldt økonomi. Skolelederne ble nøye kontrollert på resultater, både faglige og økonomiske, stilte både skoleledere og foreldre opp for å samle ekstra midler. Reisen gjorde oss oppmerksomme på en utvikling innen skoleledelse som allerede var i gang i andre land. Var det slik det kom til å bli i Norge også? Hva slags lederrolle er vi i ferd med å utvikle i våre reformkommuner? Kan vi se noen endring i hvordan skolelederne opplever seg som ansvarliggjort etter 4-5 år i en tonivåkommune som har ambisjoner om å styre etter nye former for ansvarliggjøring?

Hvordan har omstillingen påvirket måten skolelederne omtaler og konstituerer sin egen lederrolle? Vi er opptatt av hvordan begreper om organisering og ledelse dannes og hvordan de virker på skoleledernes forståelse av det som skjer. Vi ønsker altså å studere dette først og fremst med utgangspunkt i skolelederes egne opplevelse og oppfatninger. Er det ord og begreper som er adoptert fra et felles vokabular for kommunal omorganisering? Eller er ordene et uttrykk for en faktisk endring i rolleforståelsen? Det blir derfor sentralt for oss å prøve å identifisere noen og i så fall hvem er med på å utforme dette vokabularet? Er omorganiseringen uttrykt i form av ord, og først og fremst gjennom dokumenter som har liten betydning for det som skjer av endringer i skolen, eller skjer det en endring som har konsekvenser for hvordan skoleledere oppfatter sin hverdag? Med andre ord er ordene om kommunal omstrukturering et uttrykk for en begrepsmessig endring i rolleforståelsen av det å være skoleledelse?



---

Det blir derfor sentralt for oss å prøve å identifisere noen begreper fra denne omorganiseringsprosessen og undersøke hvordan disse brukes av våre informanter.

I oppgaven brukes begrepene omorganisering, omstrukturering og omstilling om hverandre. Det samme gjelder vår omtale av informantene, der vi veksler mellom begrepene skoleleder og rektor.

Videre er vi opptatt av om det er systematiske likheter og forskjeller mellom kommuner som i utgangspunktet har valgt et felles program for omstilling til tonivåkommune. Hvordan implementeres programmene forskjellig, og hvordan virker dette inn på skolelederens oppfatning av og begreper om egen lederrolle.

Undersøkelsen vår sammenligner tre skoleledere fra hver kommune for å avklare konsekvensene av dette omstillingsprogrammet. Vi vil finne ut om de iverksetter de samme endringene og om skolelederne oppfatter de samme typer av endringer.

Problemstillinger:

- Hvilke likheter og forskjeller kan spores mellom tre kommuner som har valgt felles utgangspunkt for overgang til tonivåledelse?
- Hvilken betydning har omstillingen til tonivåkommune i skolelederens opplevelse av egen lederrolle?

Oppsummering fra skolelederundersøkelsen i 2005, samt annet av Møller (Møller 2004) behandler noen av de samme områder som vi berører i vår undersøkelse.

Vi vet at svært mange skoleledere på en eller annen måte er berørt av omorganisering til tonivåkommune. Viser her til bl.a. resultatene fra undersøkelser foretatt om denne omstillingsprosessen tilsier at det finnes en del forskning på området, men siden kommunen og skolen stadig er i endring, og det nå har gått en tid siden den største omorganiseringsbølgen ble igangsatt, vil det være interessant å utdype funnene med en kvalitativ undersøkelse som sammenligner kommuner, både med hensyn til likheter og forskjeller.

Vi vil ikke kunne trekke generelle konklusjoner, men peke på viktige faktorer som har betydning for hvordan skoleledere opplever omstruktureringen i skolen.

Oppgaven gir innspill til diskursen om ansvarliggjøring og styring i skolen. I denne sammenheng vil vår undersøkelse kunne ses i sammenheng med det internasjonale forskningsprogrammet ASAP (Achieving School Accountability in Practice).

### 1.3 Oppgavens oppbygging og struktur

Vår oppgave er bygget opp med en inndeling i sju kapitler i tillegg til innledningen.

Vi har valgt å sammenstille teori og empiri gjennom hele oppgaven, og det vil derfor ikke finnes et eget teorikapittel.

I kapittel to presenteres de tre casekommunene våre. Vi redegjør i korte trekk for bakgrunn og fokus som preget de organisatoriske omstillingsprosesser i tre valgte kommuner. I kapittelet presenterer vi hver enkelt kommune og forsøker å beskrive de forutsetninger og utviklingstrekk som dannet bakgrunn for den omstrukturering som finner sted ved overgangen til tonivåkommune. Hensikten er å vise likheter og ulikheter knyttet til utgangspunktet for og utviklingen fram mot en strukturell omstilling.

Kapittel tre er viet metode. Her beskriver vi de metodene vi har valgt for forskningsprosjektet. Vi redegjør for hvordan vi foretok datainnsamling, og hvilke metoder vi brukte for å analysere materialet. Vi avklarer type tilnærming til materialet og hvordan vi valgte ut informanter. Til slutt drøfter vi og velger kriterier for validitet.

Kapittel fire omhandler organisasjonsteoretiske perspektiver på sentrale fenomener knyttet til organisatoriske omstillinger. Vi belyser trender og diskurser som ligger til grunn for de strukturelle endringene.

Videre tegner vi i kapittel fem et bilde av de ideene som lå til grunn for omstillingen i de tre kommunene. På grunnlag av rapporter, kommunestyrepapirer og uformelle

samtaler beskrives intensjonene og teoretiske begrunnelser som lå til grunn for omstillingene.

I kapittel seks går vi nærmere inn og analyserer og beskriver prosessene i de tre kommunene, slik de oppfattes av ni skoleledere. Vi analyserer hvordan begrepene strukturelle forhold, makt og ansvar og ledelse konstituerer seg gjennom skoleledernes beskrivelser. I slutten av kapittelet redegjør vi for noen mønstre for styring som vi mener å finne spor av i de tre kommunene.

I kapittel sju går vi nærmere inn på likhetene og ulikhetene mellom skolelederne i de tre kommunene. Vi analyserer utsagnene deres innenfor rammen av ulike former for ansvarliggjøring. Vi foretar en sammenfatning av forskjeller og likheter også sett i forhold til kommunene.

Oppsummering finnes i kapittel 8, og der kommenteres de resultatene vi kom fram til gjennom analyse og drøftinger av materialet. Der kommenterer vi også hva vi har lært av oppgaven og noen tanker rundt videre forskning innenfor noen av de områdene vi har undersøkt.

## **2. Bakgrunn og fokus for omstillingsprosessen i tre valgte kommuner**

De tre kommunene vi valgte å undersøke har alle siden årtusenskiftet vært gjennom en omfattende omstilling både politisk og administrativt. Vi velger i denne oppgaven å se bort fra de politiske endringene som ble gjennomført. Disse har uten tvil også hatt betydning, men vi vil her se på de administrative endringene og den betydningen de har hatt for skoleledere.

I dette kapittelet beskrives kort prosessene i de tre casekommunene og hvordan kommunene har utviklet seg fram til i dag. Vi har gitt de tre kommunene navnene Sjøen, Skogen og Åkeren. Beskrivelsene er ikke på noen måte fullstendige, men vi forsøker å gi et kortfattet bilde av situasjonen ut fra de dokumenter som gir en beskrivelse av utgangspunktet for omstruktureringen og basert på situasjonsbeskrivelser som kommer fram. Beskrivelsene er basert på de dokumenter vi har hatt tilgang til og samtaler med personer som kjenner til prosessene i de ulike kommunene. Med utgangspunkt i dokumenter har vi funnet fram diagnosen som var utgangspunktet for endringen. Vi har sett etter begreper som beskriver løsninger og tiltak på de problemer kommunene står overfor. I undersøkelsen vil sentrale begreper bli gjengitt i kursiv og som sitat.

Sjøen kommune blir mest detaljert beskrevet. Denne kommunen var først ute, og de to andre kommunene valgte mange av de samme løsningene. Denne kommunen har vært nøye studert og omtalt i flere offentlige rapporter. I Skogen kommune hadde vi tilgang på alle dokumenter knyttet til for- og hovedprosjekt i forkant av implementeringen. Beskrivelsen av Åkeren kommune er basert på samtaler med kommunens plan og utviklingsavdeling og dokumenter fra omstillingsprosjektet.

## 2.1 Omstillingen i Sjøen kommune

Bakgrunnen for kommunens ønske om å gjøre noen radikale endringer, var i første omgang kommunens vanskelig økonomiske situasjon. Fem kommuner var blitt slått sammen på begynnelsen av nittitallet. De hadde fjernet eiendomsskatten og mistet basistilskuddet for noen av de sammenslåtte kommunene. Utgiftene økte, og de lyktes ikke med å dekke inn det stadig økende underskuddet. Om bakgrunnen sier sentrale politikere i Sjøen kommune:

*”Dårlig omdømme, fallende befolkningsutvikling, mange elendige skolebygg, flere svært uhensiktsmessige eldreinstitusjoner, stor mangel på kultur- og idrettsanlegg. Men det verste var en økonomi som var skakkjørt. Underskuddet økte hvert år, og økonomistyringen var så dårlig at det var rett før vi ble satt under statlig administrasjon.”*

Videre underveis i prosjektet viste det seg at den økonomiske situasjonen var verre enn de trodde:

*”Det falt ikke lik ut av skapet, men underskuddsposter. Vi var nødt til å sette kommuneøkonomien som første prioritet”*

(En dokumentarbok av Ellen Sofie Baalsrud 2006)

Mot slutten av nittitallet besluttet bystyret at det skulle foretas en politisk og administrativ omstilling. I første omgang ble prosessen ledet av en intern styringsgruppe, og det var etablert etatsgrupper som skulle se på mulige organisatoriske endringer innen organisasjonen. Ganske fort ble disse oppløst. Diagnosen var ”mangel på helhet”.

Nye prosjektgrupper ble nedsatt, nå basert på gjennomgående funksjoner som omfattet alle sektorer, som for eksempel ledelsesutvikling, arbeidspolitikk etc. De tilsatte en kommunal prosjektleder på heltid for å jobbe med dette. Etter en tid, innså kommunen at de trengte ekstern bistand, og det ble utlyst en konkurranse blant konsulentfirmaer. Firmaet som vant anbudsrunder ga et råd om å fokusere på spesifikke elementer, som ledelsesutvikling, involvering, struktur og forankring.

Samtidig fikk kommunen inn særskilt kompetanse på økonomi, som kunne slå fast at økonomistyringen var dårlig og at det måtte satses på helt nye og andre systemer.

Konsulentfirmaet gjennomførte en evaluering av hele kommunens organisasjon, og firmaets konsulenter var en viktig del av forprosjektet. Kriteriene som ble lagt til grunn for evalueringen var hentet fra ledelsesmodellen Totalkvalitetsledelse (Røvik 1998). Denne modellen ble sagt å kunne brukes til måling av kvalitet og til kvalitetsforbedringer. I evalueringsrapporten gav konsulentfirmaet kommunen et antall poeng i forhold til en skala opp til 1000. Konklusjonen var at kommunen hadde et betydelig forbedringspotensiale innenfor de fleste områder. Prinsippet om åpenhet og deltakelse, og fagforeningene som aktive deltakere i prosessen, førte til at det ble nedsatt bredt sammensatte komiteer, som hver hadde sine tverrfaglige områder som de skulle foreslå forbedringer innenfor.

Bystyret vedtok et verdigrunnlag for den nye organisasjonen. Dette skulle virke som en bestilling som skulle gi retning og rom for nytenking. De basale verdiene var:

- Brukerne og innbyggerne er kommunens oppdragsgivere.
- Positivt menneskesyn ligger til grunn for alt arbeidet.
- Totalkvalitetsledelse er grunnfilosofien i organisasjonen.
- Medarbeidertilfredshet er forutsetningen for gode resultater.
- God ledelse er nøkkelen til suksess.

I denne perioden ble det gjennomført studiereiser og befaringer, både i inn- og utland. Holbæk kommune i Danmark hadde gått langt i innføring av selvstyrte enheter og ble en viktig referanse for omstillingen.

Komiteene la fram sine forslag til framtidige løsninger. Disse ble samlet og lagt fram for bystyret høsten 1999. Ny rådmann ble tilsatt samme høst. Gjennom en handlingsorientert lederstil gjennomførte han de tiltakene som politikerne hadde vedtatt, som f. eks nedbemanning, flytting, nedleggelser, overtallighet og nye

---

arbeidsmåter. Fra 1. januar 2000 skulle en ny organisasjon oppstå med egne resultatenheter med personal- og økonomiansvar. Toppledelsen var sammensatt av rådmann og fire kommunalsjefer. De gikk fra 7 avdelinger i kommunen til 9 grupper, som ikke var faglige. En flat struktur var innført.

Det ble gjennom hele prosessen holdt fast ved helhetstenkingen. Som et resultat av dette, og kopiert fra Holbæk i Danmark, ble det opprettet en utviklingsenhet. Denne enheten skulle være en ressursgruppe for toppledelsen og enhetene og sørge for framdrift i en felles kulturbygging. De skulle utarbeide gode verktøy og metoder, veilede og være pådrivere i implementeringsfasen.

Kommunen var opptatt av å omgjøre verdigrunnlaget i praksis. Tanker om desentralisering, medvirkning, brukerperspektivet og troen på medarbeiderne, ble utdypet og konkretisert i en prosess, hvor kvalitetstenking og verdiledelse var sentrale overbygninger. Metodikken fant kommunen i en kobling mellom TKL og tanken om den lærende organisasjon. I implementeringsfasen brukte utviklingsenheten teoretiske dokumenter om organisasjonslæring som utgangspunkt, og de kjøpte inn aktuell litteratur til lederne og de tillitsvalgte. Alle tilsatte i kommunen fikk boka ”Alkymisten” av Paulo Coelho (2003) som omhandler det å ikke miste troen, selv om alt kan synes håpløst og vanskelig. De ansatte fikk opplæring i LØFT-metodikken, en løsningsfokusert tilnærming til utfordringer (G J. Langslet 1999). I ledelsesutviklingen ble det lagt vekt på å utvikle noen felles ord og begreper, som stadig ble løftet frem i ulike sammenhenger i organisasjonsutviklingen, her er noen av de mest sentrale:

- dialog
- handlingsrom
- likeverd
- lærende organisasjon
- medvirkning
- myndiggjorte medarbeidere

I 2004 ble det administrativt utarbeidet en ny visjon for ledelsesutøvelsen i kommunen. Målet var at denne skulle være instruktiv og gi klarere retning for ledelse i kommunen. Nye arenaer ble etablert, som f. eks stormøter. Her skal næringsliv, høyskole, frivillige organisasjoner, kirke, andre offentlige instanser og kommunens politiske ledelse, sette hverandre i stevne i et såkalt samfunnsbyggingsprosjekt. Dette skapte noen styringsmessige diskusjoner, da politikerne mente at de ideene som ble utviklet på stormøtet, gikk langt innenfor det politiske revir.

Strukturelt har kommunen gjennomført flere, nye endringer siden omorganiseringen i år 2000. Fra å være mange enheter, har flere tjenester nå blitt slått sammen under felles ledelse. Fra 2000 til i dag har 72 enheter blitt til 36. Nye uformelle nettverksgrupper har oppstått og det har blitt etablert arbeidslag. De ansatte på rådhuset ledes av tre personer som kalles driftslaget. Lederlaget, med rådmannen i spissen, møter alle sine enhetsledere ukentlig. Til sammen utgjør disse den strategiske ledelsen av kommunen. De hovedtillitsvalgte møter også. Det er fortsatt bare to beslutningsnivå, noe kommunen har vært bevisst på å opprettholde.

Rådmannens filosofi er at ledernes myndighetsområde snarere bør strekkes enn krympes, og lederne må våge å ta beslutninger. Nese for hva som er gode beslutninger, må utvikles gjennom kulturbygging. Årlig tar rådmannen med seg alle enhetslederne på en tur utenlands, hvor de skal videreutvikle felles kultur. På denne turen har rådmannen sin årlige tale. Der forteller han om sine forventninger, staker ut kursen videre og oppmuntrer til videre innsats. Siste tilskudd til lederutviklingen har vært skolering i coaching for alle ledere og mellomledere i kommunen. Dette opplegget føyer seg inn i rekken av tiltak for å utvikle gode læringssystemer innad i organisasjonen.

Den skoleringen som rektorene i kommunen har gjennomført de siste årene, har i stor grad vært knyttet til den kommunale lederopplæringen. Denne har imidlertid vært systematisk og generell. Ingen med skolefaglig bakgrunn sitter i rådmannens ledergruppe, men en person med høy skolefaglig kompetanse og legitimitet sitter i rådmannens stab.



I 2005 skrev og satte en gruppe ansatte i kommunen opp en revy. Der harselerte de på en humoristisk måte med noen av sine frustrasjoner og tanker om prosessene rundt ”den nye kommunen”:

*Kjære Rådmann*

*Du som er i Rådhuset.*

*La din stemme holdes hellig.*

*La dine drømmer komme.*

*La din vilje skje på Rådhuset som i kommunen.*

*Gi oss i dag vårt daglige LØFT.*

*Og forlat oss vår skepsis – som vi forlater våre skeptikere.*

*Frist oss ikke inn i ledelsen. Men fri oss fra mer omorganisering.*

*For drømmen er din.*

*Visjonen og gløden.*

*I evighet*

*Jamen.*

Marianne Woie, 2005

## 2.2 Omstillingen i Skogen kommune

Skogen kommune er en landkommune med ca. 17 000 innbyggere. På slutten av 1990-tallet hadde de, som mange andre kommuner, en meget anstrengt økonomi, og spørsmålet om så vel politiske som administrative endringer ble aktualisert. Personer i politisk og administrativ ledelse hadde hørt om andre kommuner i Norge som hadde foretatt store strukturelle endringer. På starten av et nytt årtusen begynte de å se for seg muligheten til å gjennomføre noe lignende.

De besøkte bl.a. Sjøen kommune, og i løpet av år 2001 hadde de opprettet kontakt med det samme konsulentfirmaet som ledet. Sjøen kommunes omstillingsprosess. Først ble det foretatt en kartlegging av kommunen. Totalkvalitetsmodellens ni elementer ble lagt til grunn for en analyse. En rapport ble utarbeidet og denne ble også her grunnlaget for statusvurderingen. Denne viste forbausende nok, den samme diagnose som for Sjøen kommune:

*”Kommunen har et betydelig potensial for bedre utnytting av ressursene og økt volum og kvalitet i tjenesteytingen...”*

Forstudiet ble gjennomført høsten 2001, etter samme modell som i Sjøen kommune. Det var stor grad av medvirkning fra alle nivåer i organisasjonen og med tillitsvalgte som viktige bidragsytere. 7 prosjektgrupper ble nedsatt. Delprosjektene var i stor grad sammenfallende i mandat for de to kommunene, som for øvrig var svært detaljert presisert. Prosjektgruppene besøkte kommuner i Norge, som hadde gjennomført større endringer. De vendte også blikket mot, og besøkte, Holbæk kommune i Danmark, som hadde gått svært langt i utviklingen av en tonivåkommune.

I forstudiet ble det av konsulentfirmaet presisert at de utviklingstrekkene som på daværende tidspunkt i stor grad påvirket utviklingen i fremgangsrike kommuner i Norge, kom fra internasjonale trender, ikke minst fra England, Danmark, Sverige og New Zealand.

Typiske trekk ved disse var:

- service
- bruker- og innbyggerfokus
- serviceavtaler og serviceerklæringer
- resultatenheter
- ny arbeidsgiverpolitikk som skulle avløse regelorientering og kontrollledelse
- lederteam
- få beslutnings- og myndighetsnivå
- konkurranseeksponering
- verdi- og dialogstyring

- 
- kvalitet, m.fl.

Også her ble det understreket at ”vegen til gode resultater går gjennom god medarbeiderutvikling.” Styringen skulle være mot konkrete resultatmål, og de skulle bygges opp etter Totalkvalitetsmodellen. (Deming 1993) Det skulle innføres flat struktur med to nivåer. I stor grad ble de ”gamle” virksomhetene beholdt og fikk nå benevnelsen tjenesteenheter. På samme styringsnivå plasserte de støtteenhetene, som holdt til på rådhuset. Stabsfunksjonene ble i stor grad rasjonalisert bort og plassert innenfor de ulike støtteenheter.

I denne kommunen ble det også utnevnt ny rådmann ved innføringen av den nye organisasjonsmodellen. Noen av de tidligere etatsjefene fortsatte i ledergruppen rundt rådmannen. Denne ledergruppen skulle bestå av generalister uten spesielt fagansvar. En ny ekstern kommunal leder ble tilsatt. Etter relativt kort tid ble ledergruppen utvidet, og ledergruppen besto etter kort tid igjen av fagpersoner med ansvar for hver sine faglige områder. Det ble imidlertid understreket at disse tilhørte ledernivå 1, med rådmannens beslutningsmyndighet. Ledernivå 2 besto av enhetsledere med maksimal delegert beslutningsmyndighet. Modellen ble innført formelt f.o.m. 1. januar 2003.

Ny rådmann hadde ikke vært med på prosessen som førte fram til omorganiseringen, og de ansatte i kommunen opplevde at de forventningene som var skapt i forhold til innføringen, ikke ble innfridd. En ekstremt vanskelig økonomisk situasjon gjorde at få av de avtalte tiltakene som skulle ligge til grunn for å lykkes med implementeringen, ble gjennomført. Kommunen ble satt under administrasjon. De kom inn i det såkalte ROBEK- registeret. Dette bidro ytterligere til å begrense kommunens handlingsrom. Det ble innført ledersamlinger hvor alle enhetslederne møttes. Agendaen der var utelukkende økonomi og kommunens vanskelige situasjon. Møteformen var preget av informasjon – ikke dialog. Kravene til enhetslederne var å spare penger. Alt annet var i den første tiden underordnet. Ved innføringen av modellen ble det opprettet en utviklingsenhet, som skulle ta seg av organisasjonens utviklingsområder. Her ble overskytende etatsjefer og andre ”overordnede” som

hadde mistet sin tidligere funksjon plassert. De ble satt til planarbeid med innsparing som siktemål. Etter kort stund ble enheten oppløst og personene der plassert andre steder på rådhuset. Som i Sjøen kommune, medførte de organisatoriske endringene at mange på rådhuset måtte skifte arbeidsområder og plasseres innenfor nye støtteenheter.

På slutten av 2005 måtte rådmannen gå. Den eksterne kommunalsjefen forlot også kommunen. En konstituert rådmann ble tilsatt for en periode og sitter fortsatt i stillingen. Ledergruppa har beholdt sin plassering, men medlemmene i gruppa har endret seg både i antall og mht. hvem som er medlem. Månedlig innkalles enhetslederne til ledermøter, og det blir arrangert ledersamlinger to ganger i året. Fokus er det siste året blitt mer og mer på organisasjonsutvikling. Det rapporteres månedlig på økonomi. Årlig rapporteres det på måloppnåelse i forhold til enhetenes virksomhetsplaner. Skogen Kommune har få dokumenter som beskriver organisasjonens visjoner og mål.

Skolelederne i kommunen gjennomgikk for noen år siden et kommunalt skolelederprogram ledet av kommunal skoleveileder. En rektor i kommunen har tatt mastergrad i utdanningsledelse, mens tre andre er i ferd med å avslutte samme studium. Det er nylig tilsatt ny kommunalsjef med skolefaglig bakgrunn. Denne skal være en del av rådmannens ledergruppe.

## 2.3 Omstillingen i Åkeren kommune

Åkeren er en stor landkommune som er kjent for å være en veldrevet kommune med god skatteinntang. Kommunen har tradisjon og kultur for innta det de selv kaller en skrittvis tilnærming til omstrukturering. Innenfor undervisning var de tidlig ute med å utvikle og gjennomføre egne kartlegginger av elevenes faglige standard, og de har hatt flere demonstrasjonsskoler. I motsetning til de to andre kommunene, var ikke dårlig økonomi utgangspunktet for ønsket om organisasjonsendringen i kommunen.

---

Bakgrunnen var nok heller behovet for en mer effektiv organisasjon. Kommunen brukte det samme konsulentfirmaet som Sjøen og Skogen.

I år 2000 vedtok kommunestyret en ”hybridmodell” med en kombinasjon av to og tre nivåer. Fagsjefene, som nå fikk tittelen ”kommunalsjef”, gikk inn i team med rådmannen. Det ble opprettet resultatenheter med resultatenhetsledere (RE -ledere) med personal- og økonomiansvar. Disse rapporterte til sine kommunalsjefer, som hadde faglig beslutningsmyndighet. Kommunen produserte foldere som viste ønsket utvikling, og det var stor grad av fokus på resultat.

Etter tre år fikk kommunen ny rådmann. Det var ønske om endringer, både i forhold til antall RE -enheter og ønsket om flere stabsfunksjoner men færre støttefunksjoner. Tillitsvalgte og flere RE -ledere gikk mot denne utviklingen. Den nye rådmannen ble fort skiftet ut.

I 2004 fikk kommunen klart pålegg fra det politiske nivået om å rydde opp i strukturen i kommunen. En konstituert rådmann satt nå i lederposisjon. En egen støtteenhet, Plan og Utvikling, fikk i oppdrag, sammen med lederteamet, å videreutvikle en organisasjon basert på strategisk ledelse.

Kompetanseutvikling skulle være et prioritert område. Det var bl.a. snakk om å etablere en lederskole i kommunen. I følge vår kilde, var ikke de nye tankene og ideene som omorganiseringen opprinnelig var tuftet på, på dette tidspunktet forankret i toppledelsen. Fokus var primært på drift og trykket på utviklingsutvikling var lavt.

I 2005 fikk kommunen nok en ny rådmann. Han har klare forventninger om resultater som følge av klare og tydelige mål. Målene skal settes av RE -lederne selv og være i henhold til kommunens handlingsprogram.

Balansert målstyring er et overordnet prinsipp, og målene står i forhold til sju ulike perspektiver i kommunens handlingsprogram. Tidligere har fokus vært på økonomirapportering, men nå forventes det rapportering innenfor alle sju perspektiv;

***balansert målstyring, økonomistyring, personalledelse, klimaundersøkelser, IKT, brukerdiallog og prosjekter.*** Forpliktelsene til målene er langt større enn tidligere, med månedlige digitale rapporter innenfor hvert område. Da skal det meldes status, avvik og behov for lederstøtte.

Det er opprettet sju nettverk bestående av RE - ledere. Nettverkene er tverrfaglige og en fra rådmannsgruppen møter gruppene, på rundgang, og denne er gruppenes sekretær. Gruppene møtes fire ganger pr. år. Målet med nettverket er å kvalitetssikre den enkelte RE -leders egne mål. På møtet må alle RE - lederne rapportere status på hvert enkelt målområde. Er de ikke på riktig kurs i forhold til egne mål, får de hjelp av de andre i nettverket til å se alternative løsninger. Denne samhandlingen skal bidra til å utvikle en lærende organisasjonskultur.

Månedlig samler rådmannen alle RE - lederne, samt at de har noen større samlinger. Da kommuniserer rådmannen sine tanker, lytter til lederne og drøfter ulike problemstillinger med dem. Lederskap er et viktig mantra for den nye rådmannen. Tonivåmodellen er nå kommunisert ut som kommunens eneste organisasjonsmodell og ble igangsatt i sin nåværende form fra januar 2007.

Kommunen har avviklet bestillerenhetene. Åkeren kommune var en av de første kommunene i landet som innførte dette, men konkluderer i dag med at det har bidratt til å styrke en byråkratisk utvikling, som ikke tar tilstrekkelig hensyn til brukere og individuelle tilpasninger.

Kommunen er opptatt av kvaliteten og er godt i gang med å utvikle systemer som skal kvalitetssikre tilbudet til brukerne gjennom ISO- sertifiseringer. Dette betyr at et akkreditert sertifiseringsorgan vurderer systemene og utsteder et sertifikat på vegne av ISO (International Organization for Standardization). I tillegg gjennomgår noen av RE -lederene en skolering i medarbeiderutviklingssystem kalt IIP.

Prinsippene i styringssystemet illustreres ved et styringshjul, hvor læringen ligger i en sirkulær prosess bestående av å planlegge (sette mål), utføre (handle), følge opp(nettnettverk) og forbedre(bench marking). Kommunen er i ferd med å utarbeide nye

---

dokumenter knyttet til ledelse og styring. Vår kilde forteller at kommunen nå er i ferd med å foreta en administrativ dreining av fokus fra resultat til prosess.

Kommunens rektorer har fått tilbud om å følge et modulbasert program i organisasjon og ledelse ved Bedriftsøkonomisk Institutt (BI). I rådmannens lederteam sitter det pr. i dag ingen med skolefaglig kompetanse.

## 2.4 Oppsummering

De tre kommunene har gjennomført omstillingsprosessene med svært likt utgangspunkt. Det var det samme konsulentfirmaet som bisto i analysen av hva som burde gjøres, og i noen grad var det samme firmaet bidragsytere og aktive i selve gjennomføringsfasen i alle kommunene. Det kommer også fram at det faktisk er den samme konsulenten som har vært sentral i alle tre kommunene. En interessant observasjon er at diagnosen som ble stilt etter en tilsynelatende grundig vurdering, på vesentlige punkter ser ut til å være nesten likelydende i de tre kommunene. Med utgangspunkt i at de tre kommunene hadde svært ulik "livssituasjon", kan dette virke overraskende.

En standardiserende faktor er også det faktum at alle tre kommunene hadde gjennomført studieturer til Holbæk kommune i Danmark. Alle kommunene hentet inspirasjon herfra. En av våre informanter har registrert denne forbindelsen både med Sjøen kommune og Holbæk kommune:

*“ – og da kom dette firmaet – fra Sjøen kommune med også noen dansker – ” (Åkeren)*

Innføringen av tonivåmodellen har skjedd på noe ulikt tidspunkt, og for Åkeren kommune er den fullstendige tonivåmodellen innført først fra dette årets begynnelse. I Skogen kommune er det ingen fasttømret og tydelig lederstruktur rundt rådmannen, og gruppen er preget av en midlertidighet.

Selve implementeringsfasen viser størst ulikhet. Sjøen kommune har i hele perioden vært svært bevisst på å bygge kulturen i organisasjonen, og her selve læringsprosessen vært ivaretatt og holdt fram som en viktig endringsfaktor. Skogen kommune har i minst grad arbeidet systematisk med implementeringsfasen. Dårlig økonomi hindret viktige tiltak å bli gjennomført.

Sjøen og Åkeren kommuner har begge svært tydelige rådmenn som uttrykker sin personlige tro på de ideer som organisasjonen bygger på. En av våre informanter uttrykte det slik:

*”dels er det jo også en virkelig sterk tro på en flatorganisasjon. Vår nye rådmann har virkelig det som en skikkelig filosofi” (Åkeren)*

Videre i oppgaven vil vi vise hvordan det på bakgrunn av denne omstillingsprosessen kan beskrives en slags felles ide om hva en god kommune er.



### 3. Metode

I dette kapittelet vil vi redegjøre for hvordan vi har gått frem i arbeidet med innsamling og behandling av vårt empiriske materiale. Vårt valg av forskningsdesign, undersøkelsesenheter, bearbeiding og fremstilling av data, samt analyse av egne data, vil være avgjørende for påliteligheten i forhold til krav om vitenskapelig tilnærming.

Det forskningsdesignet vi har valgt knytter teori og empiri nært sammen gjennom hele oppgaven. Vi har valgt en forskningsmetode hvor ”materialets og konklusjonenes troverdighet ligger innbygd i hver del av forskningsprosessen.” (Holter og Kalleberg 1996). Derfor har det vært viktig for oss at både beskrivelsene og metodene for innsamling, samt bearbeidelse av data, oppleves etterrettelig både av de som har delt sine erfaringer og opplevelser med oss og de som leser oppgaven.

#### 3.1 Kvalitativ tilnærming

Det var naturlig for oss å velge en kvalitativ tilnærming i forskningen vår. Innenfor kvalitative metoder preges forskningsprosessen av en kvalitativ tankegang, der tenkemåter og utsagn formuleres i ord og i mindre grad med tall. Fasene i forskningsprosessen er knyttet sammen på en måte som gir helhet til prosessen ved at begreper og problemstillinger har sammenheng med metodiske overveielser (Holter 1996). Siden kvalitative data vanligvis egner seg best til å beskrive situasjoner, forståelse og fortolkninger, har dette vært vårt fokus for innsamling (Grønmo 1996).

Valg av tilnærmingstype avhenger først og fremst av hvilken problemstilling som skal belyses og er mer av strategisk enn prinsipiell karakter. Siden vår problemstilling knyttes til skolelederes forståelse av egen rolle, er det naturlig å velge en kvalitativ tilnærming som gir begreper om deres opplevelser og oppfatninger av de endringsprosessene de er en del av. De data vi var ute etter skulle framstå i form av tekst som kunne analyseres med utgangspunkt i verbale utsagn som gjenspeiler aktørenes virkelighetsforståelse.

Videre har vår for forståelse vært basert på egne erfaringer, som har fått en sentral plass i prosessen med å analysere dataene. Vår erfaring og oppgavens teoretiske spørsmålsstilling var sentrale ledertråder i valg av forskningsfelt og metodetilnærming.

For oss var det viktig å lete etter spesielle typer av begivenheter som kjennetegner omstrukturering til tonivåledelse og opplevelsesdimensjonen knyttet til omstillingen. Målet var å få en dypere forståelse i en gitt situasjon og et hendelsesforløp som gjelder ledelse i lys av omstillingsprosessene. Vi er klar over at måten vi har fortolket dataene på er delvis preget av våre egne erfaringer som ledere. Allikevel har vi bestrebet oss på å være tro mot informantene og deres beskrivelser.

Samspeilet med informantene og bearbeidingen av intervjuutskriftene har gitt oss nye perspektiver som tilsier at dataene har gitt informasjon som går utover våre egne erfaringer som ledere i skoleverket.

## 3.2 Utvalg av respondenter

Vi har tidligere redegjort for våre begrunnelser for valg av forskningsfelt. Utvalget av respondenter hadde naturlig sammenheng med forskningsfeltet ved at både kommunene og respondentene som ble valgt hadde gjennomført de strukturelle endringene som oppgaven omtaler. Vårt utvalg av kommuner var basert på forhåndskjennskap til dem, både gjennom omtale og geografisk nærhet.

Den ene kommunen var sentral fordi den var tidlig ute med omstilling og fungerte som modell for andre som kom til etter hvert. Den andre kommunen gjennomførte omstillingen litt senere. Dette var dessuten en kommune i umiddelbar geografisk nærhet til der vi jobber. Den tredje kommunen er kommunen der vi har vårt daglige virke som ledere. Omstillingsprosessen i denne kommunen har vi et spesielt forhold til fordi vi begge har deltatt aktivt i den, både på skole- og kommunenivå. Ingen av oss har imidlertid initiert omstillingsprosessen eller har hatt kommunalt ansvar for de aspektene som vi undersøker.

---

Som en forstudie ba vi fire tilfeldige rektorer i to av våre valgte kommuner om å skrive et brev til oss, der de karakteriserte egen opplevelse av de endringene de hadde opplevd som rektorer de siste fem årene. Svarene vi fikk tilbake ga oss pekepinn om noen felles opplevelser. Disse ønsket vi å undersøke nærmere. Informantene var ikke de samme rektorene som vi senere intervjuet.

Vi bestemte oss for å intervju tre til fem rektorer i tre kommuner som hadde gjennomført den samme type omstillingen som gjelder tonivåledelse. Kriteriene for utvalget var:

- 1) At de hadde vært rektorer de siste fem årene mens omstillingsprosessen foregikk
- 2) At de representerte både barne- og ungdomsskoler
- 3) At de var villige til å gjennomføre et intervju på 1 - 2 timer
- 4) At dersom for mange skulle svare ja, ville vi foreta loddtrekning

Vi ringte til rektorene i de tre kommunene og fortalte om vårt forskningsprosjekt. De rektorene som svarte til våre forutsetninger fikk deretter en skriftlig henvendelse som vi ba om bekreftelse på (vedlegg nr.1). Noen sa at de av ulike grunner ikke kunne være informanter, mens andre svarte positivt umiddelbart. Flere ønsket å tenke seg om.

Vi endte opp med tre informanter fra to kommuner og fire fra den tredje og trengte derfor ikke foreta loddtrekning. I kvalitativ forskning er ikke et stort antall respondenter avgjørende. I et kvalitativt utvalg skal det sikres at ulike typer respondenter, situasjoner, prosesser og sammenhenger som skal studeres, er med i utvalget (Holter 1996). Vårt utvalg av respondenter representerer begge kjønn, et relativt godt aldersspenn og de representerte begge skoleslag. Videre antok vi at informantene var villige til å dele sine erfaringer og gi oss interessante data om vår problemstilling. Vilje til deltakelse kan ha betydning for datamaterialet, men vi har ikke vurdert dette som en variabel i vår oppgave.

Utvalgsmetodikk har betydning for datamaterialets representativitet, og ulike utvalgstyper beskriver utvalgets sammensetning og hvordan denne er valgt. Strategiske utvalg, sannsynlighetsutvalg og pragmatisk utvalg er tre utvalgs kategorier (Grønmo 2004). De to førstnevnte kategoriene inneholder spesifiserte kriterier og benyttes gjerne for kvantitative og komparative studier, mens den sistnevnte er av mer skjønnsmessig karakter som er relevant for kvalitative undersøkelser.

Vi kan si at vi i utvalget av intervjudeltakere har foretatt et såkalt strategisk utvalg av informanter og kommuner. Utvalget la vekt på felles kriterier for kommunal styring og omstrukturering, og en bredde i informantgruppen som tilsier at vi har erfaringer fra flere kommuner og skoleslag. Hvilke informanter som sa seg villig, er imidlertid et uttrykk for en pragmatisk tilnærming som tilsa at vi fikk møte rektorer som ønsket å dele sine erfaringer med oss. Dette utvalget gav oss et egnet forskningsdesign som vi vil komme tilbake til.

### 3.3 Metoderepertoar

Vår innsamling er basert på flere typer av data; brev, dokumenter og intervjuer. Brevene skulle utformes som en personlig beretning. Denne metoden kan begrunnes ut fra en biografisk tilnærming til intervjuformen slik Møller argumenterer for (Møller 2004). Hensikten er å forstå hvordan skolelederne skaper mening i forhold til de daglige utfordringene de møter. Gjennom en mer personlig form ga rektorene i brevene en type "livsskildring" om egen skolehverdag (Møller 2004). Vi la vekt på at brevskriveren selv kunne avgjøre hva han/ hun ønsket å fortelle om når det gjaldt egne opplevelser rundt rollen sin som rektor. Noen av brevene ble til dels svært personlige og er ikke benyttet som underlag for undersøkelsen. Vi brukte informasjonen fra brevene som en indikator på hvilke begreper og problemstillinger som kan være interessante for intervjuer og for den videre undersøkelsen. Det er disse intervjuene vi har transkribert og som ligger til grunn for analyse og konklusjoner.

### 3.3.1 Intervju som metode

Vi valgte å bruke intervju som metode med et ønske om å være i en diskursiv interaksjon med informanten gjennom samtale. Det var viktig for oss å få informantens meningsrammer på bordet og deres opplevelser av den spesielle omstillingen. Vi ønsket å undersøke hvordan skolelederne opplevde sin situasjon på det tidspunktet intervjuet ble foretatt. For å få til et slikt samspill, planla vi å gjennomføre kvalitative intervjuer med et åpent siktemål og ut fra et fleksibelt design der analysekriterier utvikles underveis (Holter 1996).

Denne form for kvalitative intervjuer tar utgangspunkt i samtalen og anvender dagligdags språk og uttrykksformer. Underveis i intervjuet kan man utdype spørsmålene og avklare mening og konteksten rundt problemstillingen. Vi planla og strukturerte en intervjuguide som utgangspunkt for samtalen (vedlegg nr. 2). Denne ga føringer for samtalen, men vi valgte korte og konsise spørsmålsformuleringer som skulle være lette å forstå og gi grunnlag for refleksjon i intervjusituasjonen. Vi la vekt på at intervjuet i størst mulig grad skulle ta form som en samtale som ble styrt av informantens opplevelser og tanker.

Alle informantene ville være kolleger, nært eller fjernt, siden vi bestemte oss for å intervjuere rektorer. Spesiell nærhet ville vi ha til de rektorene som jobber i samme kommune som oss. På forhånd hadde vi drøftet nærheten mellom informant og forskere. I de kvalitative forskningsmetodene er nettopp forholdet mellom informant og forsker et sentralt element fordi det kan få konsekvenser for informasjonstilgangen, og ha konsekvenser for tolkingen av de innsamlede data.

Vår kjennskap til kommune og informanter vil påvirke både utspørringen og fortolkningene vi gjør. Samtidig gir også nærhet til feltet en førstehåndskunnskap som både informant og vi som intervjuere bevisst kan forholde seg til, skoleledere imellom. Det gir også anledning til å snakke om forhold som kan være ukjent for eksterne forskere. Vi var oppmerksomme på både fordeler og ulemper og ville prøve å tilrettelegge for en best mulig intervjusituasjon. Vi har imidlertid forsøkt å se utover

egen rolle og erfaring, og drøftet ulike og mulige betydningsinnhold av informantenes uttalelser. Siden vi er to om oppgaven, har vi sammen systematisert materialet, og drøftet utsagn med veileder, som styrker refleksiviteten i vår undersøkelse (Atkinson og Hammersley 1996).

Vi gjorde avtaler med informantene og besøkte dem på deres respektive skoler. Intervjuene ble foretatt i januar og februar 2007. Vi var begge med på intervjuene, bortsett fra på ett intervju. Den ene kommunen lå ca. 30 mil unna. Der foretok vi intervjuene på to dager med en innlagt overnatting. Planen var at vi skulle intervju fire rektorer i denne kommunen, men den ene informanten ringte og avlyste intervjuet etter at vi var ankommet.

Intervjuene foregikk i en åpen og tillitsfull atmosfære og varte fra 60 til 90 minutter. Vi fulgte intervjuguiden, men oppfølgingsspørsmålene ble noe ulike, alt etter hva informanten var opptatt av og ut fra vår tidligere kjennskap til kommune, situasjonen og informant. At vi som forskere hadde vært gjennom en tilsvarende kommunal omstilling, virket nok inn på samtalen både i form av samforståelse og ved å referere til en felles erfaringshorisont (Alvesson og Sköldbberg 1994). Vi oppfordret informantene til å snakke mest mulig. Det gjorde at vi selv valgte å legge bånd på oss. Målet var at informantene skulle bruke de begrepene som falt naturlig for dem, uten at vi skulle legge føringer på hvilke ord og begreper de valgte og hvilken dreining samtalen tok.

Når vi lytter til opptakene, hører vi at vi noen ganger kom med innspill som førte informanten inn på nye tankerekker som kanskje ikke hadde kommet uten innblanding fra oss. Innspillene kan sees som uttrykk for å bevisstgjøre til refleksjon om temaer som i utgangspunktet ikke er uttrykte gjennom informantens selvbeskrivelser, men som framkommer som fornuftige gjennom samtale og drøfting.

For å få fram begrepsforståelser og meningsdannelsen var det vesentlig for oss å få respondenten til å reflektere over bestemte begreper. I noen tilfeller fikk intervjuene preg av samtaler der vi drøftet oss fram til felles meningsrammer. Det ble en form for

---

samtalebegivenhet, hvor vi sammen konstruerte mening om sentrale spørsmål (Holter 1996).

Kvale (1997) hevder at analysearbeidet ideelt sett bør starte under intervjuingen. Det stiller store krav til intervjuerne i forhold til å klare å tolke informantens svar og utsagn samtidig som man skal improvisere spørsmålsformuleringene mens samtalen pågår. I slike situasjoner kan en risikere at svarene blir feiltolket og spørsmålene ledende (Grønmo 1996). Vi ser imidlertid på samtalen som en forutsetning for å få fram meningsinnhold i forhold til de begrepene og oppfatningene som skoleledere har av egen lederrolle og i lys av omstillingen.

Umiddelbart etter intervjuene hadde vi som oftest en felles refleksjon rundt det vi hadde hørt og opplevd og drøftet vår egen rolle i intervjusituasjonen. Refleksjonene ble en naturlig konsekvens av at vi kjørte sammen til og fra intervjuene og hadde muligheten til å oppsummere intervjuene muntlig i etterkant av samtalen. Erfaringene tilsier at vi begge startet med å analysere underveis i intervjuene, og dette ble drøftet i bilen etterpå. Senere i analyse- og tolkningsarbeidet så vi at den felles umiddelbare refleksjonen rundt informant, situasjon og samtalens forløp, ble viktige i det videre arbeidet med materialet.

### **3.3.2 Analyse av dokumenter**

Vi har hatt tilgang på flere dokumenter i tilknytning til kommunenes omstillingsprosesser. Alle er offentlige dokumenter og var bakgrunnsrapporter som ble politisk behandlet i by-/kommunestyret. Vi har først og fremst brukt dokumentene til å beskrive utgangspunktet for omorganisering til tonivåkommune. Disse dokumentene er analysert i forhold til teoretiske begreper vi har funnet i forskningslitteraturen. Samtidig har dokumentene gitt oss innblikk i språk og formuleringer som utredningsfirmaer benytter i begrunnelse av omstillingen. De er formulert for å imøtekomme en administrativ diskurs og henvender seg til kommunale organer.

Siden alle kommunene benyttet seg av samme evalueringsfirma og hadde en felles referanseramme som gjaldt omstilling og kvalitetsutvikling, så vi etter begreper s som var felles for omstilling i de tre kommunene. Videre har disse hovedtemaene vært avgjørende i drøftingen av intervjuene. Disse intervjuene kan betraktes som fortellinger og beretninger som legger vekt på skoleledernes opplevelser og erfaringer i forbindelse med omstruktureringen og som styrker troverdigheten i vår framstilling av tonivåledelse av kommunen.

I den grad analysen kommer fram til resultater som andre ikke finner store svakheter ved, kan en si at arbeidet har god kvalitet. Kvale (1989) hevder at en intersubjektivitet om hva som ”holder mål ” i diskursen, har overlevd validitetsprøven og kan sies å ha diskursiv validitet.

Allikevel må vi som forskere ha et kritisk forhold til kunnskap som tas for gitt. I den sammenheng vil pragmatisk validitet handle om å prøve praktisk kunnskapen gjennom en forskningsprosess. Kunnskapspåstander må derfor i kvalitative intervjuer valideres på en måte som gjør at leseren gjøres kjent med hele forskningsprosessen fram mot det endelige resultatet (Bugge 1999). Som Larsson (2005) nevner:

*”Förnuftet får avgöra om ett arbete har funnit en rimlig avvägning.”*

Det er alltid spenning knyttet til kravet om empirisk forankring. Med pragmatisk validitet legger kriteriene vekt på hvilke konsekvenser man kan trekke av resultatene i et forskningsprosjekt. Dessuten vil ikke kriteriene anvendes mekanisk, men må underordnes en allmenn helhetsbedømmelse (Larsson 2005).

Også i analysen av intervjuene har vi lagt vekt på å finne de ordene og begrepene som er hyppig benyttet. De er sentrale for å kunne beskrive og analysere likheter og forskjeller i forhold til det endringsprogrammet som er satt i verk i de tre kommunene. Til en viss grad har vi også innhentet informasjon gjennom samtaler med sentrale personer i kommunenes administrasjon, men disse intervjuene er ikke benyttet systematisk som et empirisk underlag for masteroppgaven.



Vi velger dermed en temabasert innholdsanalyse av både dokumenter og intervjuer (Sivesind 1996). Disse temaene har vi ordnet i noen fokusområder som sammenfaller med teoretiske perspektiver. Det betyr at vi som forskere har bestemt hvilke tema som skal prioriteres og hvilke tekster vi ønsker å bruke for å drøfte materialet ut fra teoretiske og praktiske innfallsvinkler. De valgte tekstene inneholder dermed relevant informasjon i forhold til det aktuelle studiefeltet.

Ved kvalitative innholdsanalyser kan det være en fare for at forskerens egne perspektiver kan påvirke utvalget av tekster og tolkningen av dem. Vi tror imidlertid at vår bruk av teori kan synliggjøre ståsteder for analysen og gjøre resultatene relevante i en faglig sammenheng.

### 3.4 Forskningsdesign

Et forskningsopplegg består av mange elementer som står i et gjensidig forhold til hverandre. Man stiller spørsmål om en eller annen virkelighet og må skaffe seg erfaringer om denne. Spørsmålene stiller krav til analyse, klargjøring av begreper, modeller og andre analytiske perspektiver, hvor ambisjonen er å finne fram til dokumenterte og begrunnede konklusjoner. Det sentrale kravet er at det må være samsvar mellom relasjonene mellom elementene i det forskningsopplegget man velger.

#### 3.4.1 Forskningsprosessen

I et forskningsopplegg er spørsmålene det første elementet. Spørsmålene vi stilte var konstaterende spørsmål. Vi forsøkte å finne ut hvordan omorganiseringen forløper i kommunen og hvordan skolelederne oppfatter seg i lys av sine omgivelser. Ingen av spørsmålene var knyttet til personlige forhold, men fokuserte på oppfatning av rolle og endringsprosesser i kommunen. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd og senere transkribert i anonymisert form. Båndene ble slettet i tråd med retningslinjer for

samfunnsvitenskapelig forskning (Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi 2006).

Da dette arbeidet var gjort, forelå det 9 skrevne intervjuutskrifter med i alt 105 sider med tekst som skulle kategoriseres og analyseres. I tillegg hadde vi tekster i form av offentlige dokumenter fra de tre kommunene. Det første vi gjorde var å drøfte oss fram til noen kriterier for den første utvelgelsen og kategoriseringen av tekstmaterialet fra intervjuene. Dette var i utgangspunktet en induktiv prosess basert på en lesing av materialet i sin helhet, slik Neumann anbefaler med henvisning til Andersen (1999). Vi var opptatt av hvordan begreper om restrukturering skapes gjennom våre kilder og deres modeller av dem.

Vi fant at intervjuene i stor grad hadde fulgt den rekkefølgen av begreper og spørsmål som vi hadde lagt opp til i vår intervjuguide. De sju spørsmålene kunne derfor danne en naturlig første sortering. Vi så imidlertid at spørsmålene også sto i et bestemt forhold til hverandre. Gjennom drøfting kom vi fram til at teksten i første sortering skulle vurderes i fire kategorier:

- 1) lederrollen slik den oppleves
- 2) overgangen til tonivåkommuner
- 3) forholdet mellom ledernivåene
- 4) ønsket endring

Denne kategoriseringen var også egnet for å koble data til teori om ledelse og styring av kommunal virksomhet, som styrket denne inndelingen. Flere metodebøker anbefaler en slik kategorisering, som kobler empiriske observasjoner til teoribasert analyser (Grønmo 2004, Ragin 1994, Andersen 1999). Analysen er kategoribasert, men den tilrettelegger for en dialogisk prosess mellom empiri og teori.

Fordi tidspunktet for omstillingen var ulik og prosessene hadde vært ulike i de tre kommunene, valgte vi i første omgang å sortere etter kategorien ”kommuner”. Hver

---

kommune hadde kolonner for hver av de tre rektorene, og vi noterte utsagn fra hver av dem innenfor de fire kategoriene. På denne bakgrunnen utarbeidet vi et skjema for den første bearbeiding av tekstene (vedlegg nr. 3). Skjemaene ble først utfylt hver for oss og deretter drøftet i samråd med hverandre og veileder ut fra prinsippet om diskursiv validitet (Kvale 1989).

I et konstaterende forskningsopplegg ligger utfordringen i å kartlegge mest mulig treffende og upartisk hva de forskjellige verdisettene består i, og hvordan forskjeller og konflikter oppfattes og kommer til uttrykk (Holter 1996). Verdisett er i vår sammenheng knyttet an til forståelsen og betydningen av hvordan det kommunale programmet blir opplevd og vurdert som hensiktsmessig og nyttig i forhold til informantenes begreper. Videre er vi opptatt av hvordan de vurderer omstillingen og i hvilken grad de finner omstruktureringen til tonivåledelse som fruktbar og eventuelt problematisk. Intervjuenes kvalitative karakter var derfor bundet til opplevelsedimensjoner og normative betraktninger, men forutsatte samtidig at vi som forskere forsøkte å beskrive informantenes selvforståelse snarere enn å gå inn i drøftinger av denne forståelsen.

Det var en utfordring å opptre med forskerens distanse i vår sortering, og dermed tolkning av den foreliggende teksten. Imidlertid bar analysearbeidet preg av en diskusjon om informantenes utsagn og en vurdering av disse utsagnene opp mot teoretiske begreper som lå til grunn for analysen.

Teoretiske analyser gjorde det samtidig mulig å sammenlikne kommuner i forhold til et sett av begreper. Hensikten var å få mulighet til å analysere teksten ut fra prinsipielle spørsmål og med kritisk perspektiv. En slik bruk av teori anbefales av for eksempel Dale (2006). Teoretisk og forskningsmessig tilnærming til temaer som for eksempel evaluering og ansvarliggjøring vil, gjennom bruk av teori, muliggjøre en kritisk analyse.

En annen måte å distansere seg fra enkeltutsagn for å drøfte begreper om omstilling og tonivåledelse, var å sammenlikne kommunene med hverandre. Noen

fokusområder utkrystalliserte seg som vesentlige i forhold til å drøfte forskjeller mellom kommunene, og dette var et resultat av våre sammenlikninger kommunene imellom.

På bakgrunn av fokusområdene utarbeidet vi et nytt skjema (vedlegg 4). Dette var kun kategorisert etter kommunene og viste hvordan vårt materiale strukturerte seg i henhold til fem fokusområder

- 1) ledelse
- 2) struktur
- 3) maktforhold
- 4) ansvarsplikt
- 5) endringskultur

Under bearbeidelsen av data ble fellestrekk og forskjellighet stadig mer framtrædende, både når det gjaldt hvordan de tre kommunene utviklet seg og i forhold til informantenes opplevelser av egen rolle. Vi så etter hvert at vår studie i stor grad ville få preg av et sammenliknende studie.

Innenfor kvalitativ forskning skilles det mellom to grunnleggende analysestrategier;

1) sammenliknende studier av forskjeller og 2) kvalitativ analyse av fellestrekk (Ragin 1994). Ragin hevder at så godt som all empirisk basert samfunnsforskning involverer en eller annen form for komparasjon. Kompleksitet, mangfold og unikhhet blir sentrale elementer i enhver sammenligning.

Innenfor vår studie tvang det seg fram et behov for å velge ut gjenkjennelige fellestrekk innenfor de tre kommunene som gjorde dem sammenlignbare. Denne prosessen, der forskeren definerer hvilke kategorier som skal betraktes og analyseres, kaller Ragin for "casing". "På den måten understreker han at dette sjelden er noe som gjøres en gang for alle, men oftere noe som er gjenstand for redefinering ved at teori konfronteres med datamateriale gjennom hele forskningsprosessen." (Sivesind 1996).

De fem valgte fokusområdene allerede nevnt, ble satt inn i et skjema hvor vi grovt sammenlignet utsagn fra de tre kommunene. Senere brukte vi de samme kategoriseringene for å analysere intervjuene til den enkelte rektor. Basert på disse to skjemaene med felles kategorier, utarbeidet vi til slutt et skjema hvor vi klassifiserte de tre kommunene i en sammenlignende matrise (vist i dokumentet under kapittel 6).

Denne matrisen viser sammenfattede oppfatninger blant skolelederne i de tre kommunene, som gjelder kommunenes felleskonsept. De er valgt ut i fra et sett av mulige analysekriterier som er teoretisk relevant. Matrisen gjør oss i stand til å sammenligne likheter og forskjeller innenfor kommunene med sikte på å finne utsagn og kjennetegn ved ledelse som har en faglig relevans utover det enkelte case. Vi sammenlikner både ulikheter og fellestrekk mellom de tre kommunene.

Problemstillingen knytter an til rektorenes forståelse av egen rolle i omstilling av kommunen. Den enkelte rektors utsagn om forståelse av egen rolle ble satt inn i et skjema. På bakgrunn av dette skjemaet ønsket vi å plassere den enkelte rektor i forhold til analysebegreper som kunne si noe om hvorvidt den enkelte rektor hadde tatt den nye rollen. Analysebegrepene var relatert til begreper knyttet til blant annet ansvarsplikt.

Fordi dette er en kvalitativ undersøkelse med få informanter, kan ikke forskjellene forstås på bakgrunn av funnene alene. Men ved å prøve funnene opp mot ulike teorier som kan forklare mønstrene av likheter og ulikheter, kan man nærme seg en teoretisk generalisering av funn (Sivesind 1996).

### **3.4.2 Begrepene om endring i rammen av en analysemodell**

Vi har valgt å bruke et metodologisk forskningsopplegg som prøver å knytte sammen forståelsen av erfaring på den ene siden, og generell teori på den andre. Ragin (1994) betrakter forskningsprosessen som en kontinuerlig dialog mellom empiri og teori. Han hevder at samfunnsmessige teorier ikke kan løsrives fra konteksten, og at enhver teori er ladet med kontekst. Som nevnt over, må vi kunne kategorisere våre

observasjoner, og det fordrer noe generell teoretisk kunnskap å knytte det til. Ragin har utarbeidet en analysemodell som presenteres som et ”møte” mellom induksjon og deduksjon. Han kaller møtepunktet for en retroduksjon, som innebærer at kategorier og observasjoner av data er i et stadig samspill.

Den induktive delen av forskningsprosessen innhenter teoriladet data, som abstraheres til bilder eller representasjoner (*images*). Den deduktive delen utvikler analytiske rammer med basis i teoretiske referanser. Retroduksjonen skjer i følge Ragin, i interaksjonen mellom bilder og analytiske rammer. Denne dialogiske og dynamiske prosessen mellom det induktive og det deduktive foregår gjennom hele forskningsprosessen og tilsier at forskningen legitimerer funnene i form av en pragmatisk validitet.

Ragin har laget en modell som illustrerer hvordan de ulike elementene står i forhold til og gjensidig påvirker hverandre. Vi har satt vår problemstilling og valgte kategorier inn i modellen i et forsøk på å forklare den prosessen vi har lagt til grunn for analyse og presentasjon av vårt forskningsprosjekt.

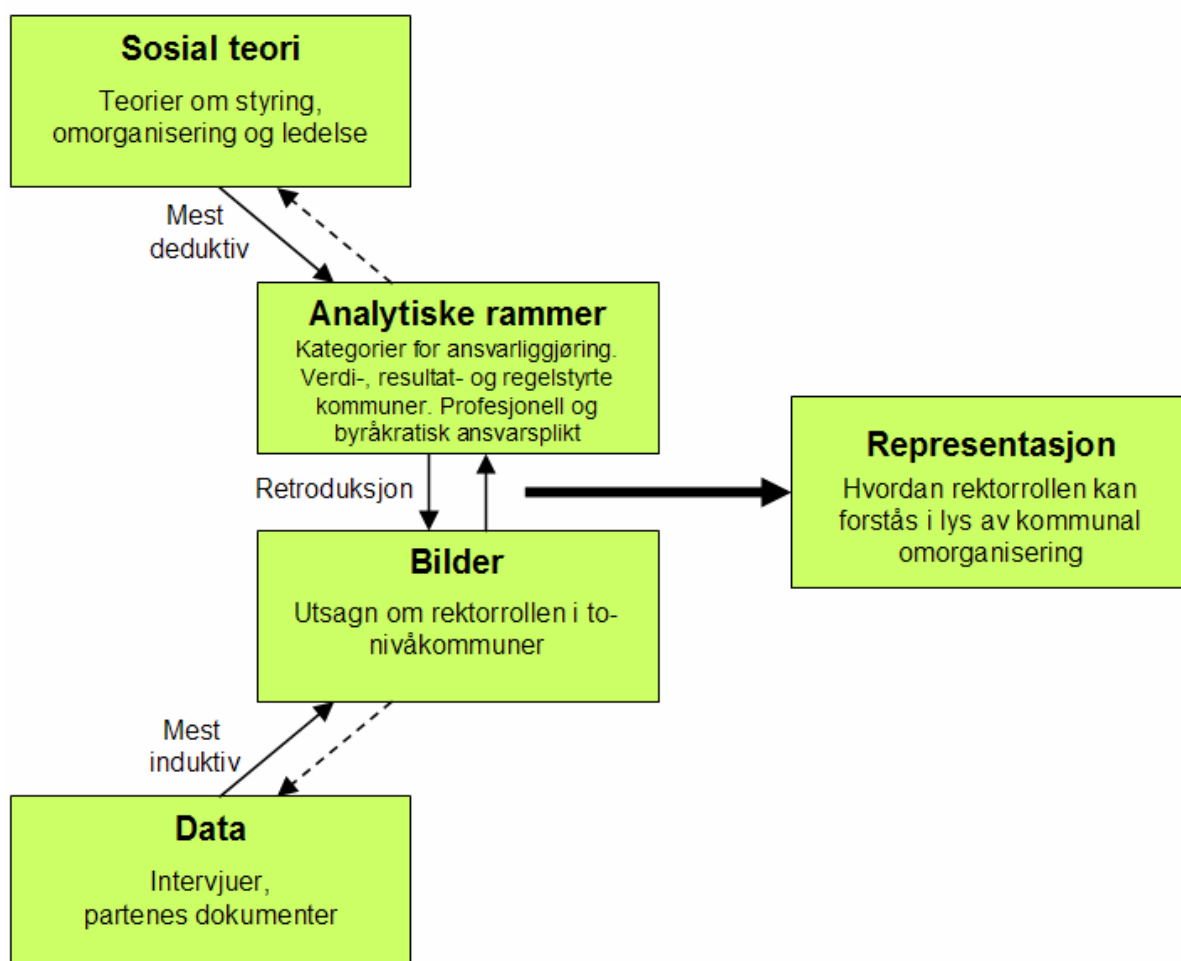
De ytterste nivåene, sosial teori og data, blir konkretisert gjennom konstruerte bilder og analytiske rammer. Ved å sette sammen biter av data, konstruerer forskerne det Ragin (1994) kaller bilder. Disse er å forstå som beskrivelser av fenomenet som undersøkes. Når bildene formes, har forskerne et mål om å beskrive hvordan fenomenet virker i rammen av beskrivelsene og observasjonene (Nicolaisen 2001).

I vårt forskningsprosjekt beskriver vi bildet av hvordan tonivåmodellen synes å virke, i perspektivet av hva rektorene opplever som relevant. Til en viss grad kan vi også si noe om grunnene til at de sosiale fenomenene oppstår som de gjør. Det kan gjøres på bakgrunn av gode beskrivelser som knytter observasjoner og teori til en kontekst. På denne bakgrunnen blir det naturlig å behandle beskrivelsene og fortolkninger av materialet i de samme kapitlene.

Innenfor den analytiske rammen plasserer vi ideer om fenomenet vi undersøker. I vårt tilfelle gjelder dette områder som vi mener kan hjelpe oss til bedre å kunne

kategorisere bildene. På den måten kan vi også se om fenomenet vi studerer kan forstås i lys av en større analytisk ramme og evt. relatere det til andre vitenskapelige arbeider.

Representasjonen sammenfatter de bildene som er konstruert. Den beskriver hva som er vesentlig og hvordan teori kan utvikles om feltet ut fra opplevelser og erfaringer, slik det oppfattes av forskerne. Resultatene fra undersøkelsen kan ikke generaliseres utover casene som er gjennomført, men siden vi har gjort en sammenlikning, kan vi vise til trekk som er faglig interessante og kan være fruktbare for andre.



Figur 1: Ragins modell (1994) anvendt på oppgavens tema

De ytterste nivåene, sosial teori og data, blir konkretisert gjennom konstruerte bilder og analytiske rammer. Ved å sette sammen biter av data, konstruerer forskerne det Ragin (1994) kaller bilder. Disse er å forstå som beskrivelser av fenomenet som

undersøkes. Når bildene formes, har forskerne et mål om å beskrive hvordan fenomenet virker i rammen av beskrivelsene og observasjonene.

I vårt forskningsprosjekt beskriver vi bildet av hvordan tonivåmodellen synes å virke, i perspektivet av hva rektorene opplever som relevant. Til en viss grad kan vi også si noe om grunnene til at de sosiale fenomenene oppstår som de gjør. Det kan gjøres på bakgrunn av gode beskrivelser som knytter observasjoner og teori til en kontekst. På denne bakgrunnen blir det naturlig å behandle beskrivelsene og fortolkninger av materialet i de samme kapitlene.

Innenfor den analytiske rammen plasserer vi ideer om fenomenet vi undersøker. I vårt tilfelle gjelder dette områder som vi mener kan hjelpe oss til bedre å kunne kategorisere bildene. På den måten kan vi også se om fenomenet vi studerer kan forstås i lys av en større analytisk ramme og evt. relatere det til andre vitenskapelige arbeider.

Representasjonen sammenfatter de bildene som er konstruert. Den beskriver hva som er vesentlig og hvordan teori kan utvikles om feltet ut fra opplevelser og erfaringer, slik det oppfattes av forskerne. Resultatene fra undersøkelsen kan ikke generaliseres utover casene som er gjennomført, men siden vi har gjort en sammenlikning, kan vi vise til trekk som er faglig interessante og kan være fruktbare for andre.



## **4. Organisasjonsteoretisk perspektiv på overgangen til tonivåkommune**

I dette kapittelet vil vi forsøke å belyse bakgrunnen for overgangen til tonivåkommuner gjennom noen organisasjonsteoretiske betraktninger. Den type omstrukturering som vi ser i våre tre case kommuner, er i dag gjennomført i mer enn 41 % av landets kommuner (ASPLAN Viak / IRIS nov. 2006). Selv om de første kommunene som innførte tonivåmodellene dukket opp allerede på 1990-tallet, kom den store reformperioden først på begynnelsen av 2000.

Utgangspunktet er endringsprosessene i offentlig sektor fra begynnelsen på 80-tallet. Styringsparadigmet "The New Public Management" og elementer knyttet til dette, danner etter vår mening rammen for endringene i våre casekommuner.

### **4.1 Bakgrunn og trender**

På 80- og 90-tallet ble det tydelig at vi i Norge sto overfor radikale endringer i forholdet mellom offentlig styring og individets ansvar. Den politiske diskursen dreide seg etter hvert ikke lenger om hvorvidt det skulle være sterk statlig styring av velferdsstaten eller om markedet skulle styre. Diskursen gikk snarere i retning av i hvilken grad markedet skulle slippes til og på hvilke områder. Den tilsynelatende evige veksten i økonomien hadde stagnert. Oljekrisen forsterket kriseforståelsen, og det bredte seg i økende grad en forståelse av at situasjonen i verden for øvrig raskt kunne få konsekvenser for tilstanden også i Norge.

#### **4.1.1 Baktepper**

Gustav Karlsen (Karlsen 2002) peker i sin bok på noen sentrale baktepper for den internasjonale reformbølgen som preget den offentlige forvaltningen i begynnelsen av et nytt årtusen.

*Nye ideologiske diskurser* preget samfunnet. Sosialdemokratiske verdier som likhet og kollektivism, ble utfordret av nyliberalistiske ideer om frihet og individualisme. Liberalistisk argumentasjon om at velferdsgodene ville svekke insentivsystemet, fikk etter hvert gjennomslag også langt inn i de sosialdemokratiske rekker. På 80 og 90 – tallet ble velferdsstaten beskyldt for å ødelegge for samfunnet og enkeltindivider. Det ble sløst med ressursene, ble det sagt, og velferdsgodene gjorde folk passive.

Samtidig ble det erkjent at offentlig sektor vokste kraftig i antall sysselsatte og tok stadig større andel av nasjonaløkonomien. Under betegnelsen ”modernisering” vokste det langsomt fram en bred enighet om at offentlig sektor burde slankes og bli mer serviceorientert (Christensen, Lægreid, Ronæss, Røvik 2004). Høyrebølgen på 80 - tallet sprang ut fra nettopp en fornying av offentlig sektor. Slagord som ”Mer velferd for pengene,” falt i god jord hos velgerne, og det ene landet etter det andre fikk konservative valgseire.

Et annet bakteppe var *desentralisering*. I Norge hadde myndighetene gått langt med å desentralisere fra stat til fylke, kommune og skole. Ekspertgruppen som evaluerte det norske utdanningssystemet i OECD (1989), antydte at en kunne stille spørsmålstegn ved om vi hadde gått for langt med desentraliseringen innenfor skolesystemet. Det ble hevdet at myndigheten hadde overlatt for mye ansvar til skolene selv, men uten et bedre informasjonsgrunnlag evnet de ikke å kontrollere og utvikle skolen videre. I denne rapporten ble ansvarliggjøring lansert som et nytt og sentralt tema. (Afsar m.fl. 2006)

Det viktigste argumentet for fornyelse lå etter Karlsens mening i *globaliseringen*. Moderne vitenskap og ny teknologi hadde gjort verden mindre. Beslutninger og handlinger i en del av verden ville raskt få konsekvenser for folk og samfunn andre steder på kloden. Fenomenet ble gjort til gjenstand for stor forskerinteresse, og Karlsen refererer til både norsk og utenlandsk forskning (Karlsen 2002).

Den britiske sosiologen Giddens (1990) beskriver globaliseringen som en egen verdensomspennende, senmoderne periode etter industrialismen. Selve ordet har sin opprinnelse fra *globe* eller jorden. Globalisering omhandler derfor at fenomener et

---

sted i verden får konsekvenser et annet sted. Dagens klimadebatt viser nettopp dette; at vi deler denne ene jorden og må alltid forholde oss til naturskapte endringer som har konsekvenser fra verdenssamfunnet. Dette kan betegnes som en naturlig globalisering. Men globalisering skjer også gjennom økonomiske, politiske, kulturelle og sosiale forhold som er skapt gjennom måten land og folk forvalter jordens ressurser. Dette kan ses på som skapt globalisering.

I 1996 kom boken *Globaliseringsfellen – trusselen mot demokrati og velferd*, skrevet av to tyske journalister, HP Martin og J Schumann (Martin og Schumann 1996). Boken omhandler den økonomiske globaliseringen. De hevder at globalisering kombinert med økonomisk liberalisering og deregulering vil kunne bli en alvorlig trussel mot politisk stabilitet og velferd.

I England argumenterte Giddens(1999) for Den tredje vei. Han framholdt at sosialdemokratiet burde ha en positiv holdning til globalisering, da dette ville kunne gi en sårt tiltrengt fornyelse av demokratiet.

Uansett standpunkt til fordeler og ulemper ved globalisering, bidrar disse bakteppene på hver sin måte til å komplisere nasjonal styring og til å utfordre organisasjoner lokalt. Regjeringer i ulike land må tilpasse seg den internasjonale, globale markedsøkonomien som om ”There Is No Alternative.” (TINA) Dessuten blir organisasjoner lokalt oppmerksomme på de endringer som foregår utenfor nasjonale landegrenser.

Tradisjonelt har organisasjonsteori fokusert på private organisasjoner og bedrifter. Da har det i stor grad vært innenfor fagfeltene psykologi, sosiologi og bedriftsøkonomi. De siste årene har også statsvitere begynt å interessere seg for fenomener knyttet til organisasjoner, og så vel i Norge som andre land, har disse vist økende interesse for offentlig sektor. Innenfor flere fagfelt har denne interessen resultert i økt pluralisme i teoretiske perspektiver og forståelsesrammer knyttet til senmoderne studier av offentlige organisasjoner. En del forskere har vært opptatt av å hevde forskjeller mellom private og offentlige organisasjoner, mens andre har argumentert for at

vekten bør legges på det som er likt for dermed å utviske skillet mellom dem. Vi vil hevde at tendensen de siste årene har gått mot en nedtoning av forskjellene og økt fokus på organisasjonskunnskap som kan relateres så vel til private som offentlige organisasjoner. Vi har derfor fått flere organisasjoner som har en mer hybrid form (Christensen, Lægreid, Roness, Røvik 2004).

#### **4.1.2 New Public Management**

Organisasjonsteori som i dag blir betegnet som gyldig og relevant for alle typer organisasjoner, samsvarer godt med reformprogrammene i offentlig sektor de siste 20 årene. I statsvitenskapelig litteratur blir en fellesbetegnelse for den radikale reformbevegelsen kalt "New Public Management" (NPM). Den kan være basert på en markedsliberal så vel som en konservativ ideologisk basis, hvor intensjonen er å rasjonalisere og effektivisere. Doktrinen er at offentlige og private organisasjoner har mange fellestrekk og kan derfor organiseres etter de samme prinsippene, til forskjell fra de som hevder at offentlige organisasjoner er spesielle og krever forskjellige prosedyrer og organisasjonsformer ut fra egenart (Christensen, Lægreid, Roness, Røvik 2004).

Samtidig som det blir argumentert for større konkurranse mellom privat og offentlig virksomhet, legges det også vekt på større grad av samarbeid mellom privat og offentlig tjenesteproduksjon. Den overordnede styringen skal foregå gjennom en desentralisert modell. Myndighetene skal legge sentrale føringer gjennom visjoner og mål som skal iverksettes lokalt. Myndighetenes kontroll og kvalitetssikring skal innrettes mot oppnådde mål og resultater. Der øremerkede midler, direktiver og regler før var insentiver for å oppnå ønskede resultater, blir delegert beslutningsmyndighet, valgfrihet og brukerstyring nye mantra.

Under begrepet "modernisering", har det helt siden 70 tallet vært bred politisk enighet i Norge om at offentlig sektor burde slankes og bli mer serviceorientert. NPM ble derfor fanget opp som en mulig løsning på dette, med sine virkemidler hvor hensikten er å modernisere, effektivisere og forenkle.

---

Viktige suksessfaktorer knyttet til NPM er:

- tydelig lederrolle
- krav til måloppnåelse
- resultat
- kostnadseffekt og produktivitet
- økt konkurranse og kontrakter

Et viktig virkemiddel er :

- delegering av ansvar og innflytelse til lavere nivå i forvaltningen

Strategien er bl.a. å innføre :

- nye ledelsesprinsipper,
- mer raske og fleksible budsjettssystemer og
- spesifiserte krav til tjenesteyting

#### **4.1.3 Trender knyttet til skolen**

Det kan se ut som om New Public Management som ideologi også har inspirert det systemskiftet som framstår i de nye styringsdokumentene for skolen.

Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004), "Kultur for læring", vektlegger en sterk lederrolle med økt krav til effektivitet og resultat. Dette sammenfaller med NPM-tenkningen om en tydelig lederrolle som vesentlig suksessfaktor. Skolene som virksomheter eller resultatenheter er knyttet til den desentraliserte ideen om økt handlingsrom til den enkelte driftsenhet.

Fokus på brukeren, i skolen representert ved elever og foreldre, kjennetegnes gjennom økt bruk av sentralt initierte foreldre – og elevundersøkelser. I NPM er brukerstyringen et sentralt element. Dette har ikke fått gjennomslag i skolen i den grad NPM legger opp til, men skolen har lang tradisjon for foreldre – og elevmedvirkning gjennom skolens formelle organer som elevråd, FAU (Foreldrenes Arbeidsutvalg) og SU (Samarbeidsutvalget).

Innføring av nasjonale prøver, undersøkelser og kartlegginger er synonymt med NPM`s krav til resultater og måloppnåelse. Skolen har lang tradisjon for å kartlegge elevresultater, men det nye er det offentliges interesse for å gjøre dem til en nasjonal eiendom. Riktignok skal ikke enkeltprestasjoner og skoler kunne identifiseres, men vi har sett flere eksempler på at pressen gjennom tilgang på de nasjonale resultatene, både har offentliggjort enkeltskolars resultater og rangert dem. NPM`s fokus på konkurranse som positivt insentiv, bekreftes av disse hendelsene.

Effektivitet knyttet både til kostnader og produksjon er et annet mantra knyttet til NPM. Også i skolen merkes presset om større grad av kostnadseffektivisering og større utbytte av undervisningen. Resultatmålinger skal kontrollere om dette oppnås, og klart definerte standard – og tjenestebeskrivelser skal være utgangspunktet for målingene. De nye nasjonale prøvene som skal gjennomføres fra høsten 2007, tar sitt utgangspunkt i de nye kompetansemålene i læreplanen og definerte mål innenfor gitte ferdighetsområder.

Innenfor utdanningsområdet fordrer styring av utdanning at vi må endre strukturer som er godt etablerte i form av en nasjonal institusjonalisering (Cuban 1996). Det er dermed ikke sagt at en økt grad av markedsorientering nødvendigvis skaper en markedsorientert ledelse og en markedsorientert skole.

Kristin Clemet sier i en artikkel i Morgenbladet om en markedsorientert skole:

*”Selv er jeg utallige ganger beskyldt for å drive en markedsliberalistisk eller nyliberalistisk utdanningspolitikk. Kritikken er etter min mening helt forfeilet. Et utdanningssystem som er nesten 100 prosent offentlig eid og finansiert, som er uten priser og nesten uten valgmuligheter, kan ikke være markedsliberalistisk”. (Clemet april 2006).*

Under den nåværende rød-grønne regjering er det foretatt få radikale endringer i utdanningssektoren i forhold til de føringene som ble lagt av den fra forrige regjering. Det er riktig nok foretatt noen innskrenkninger innenfor privatskoleloven, men de store endringene er ikke lette å se.

Senest søndag 27. mai i år, går kunnskapsminister Øystein Djupedal ut i VG og innrømmer at hans parti, SV, i alt for liten grad har hatt fokus på *kunnskap* og *kartlegging av kunnskap*. I artikkelen uttaler nestleder Per Aahlin i

Utdanningsforbundet:

*”Av og til er det vanskelig å se forskjell på tidligere utdanningsminister Kristin Clemet og Øystein Djupedal.”* (Aahlin 27.5.07)

Selv om skolen i noen grad utformes i henhold til sittende regjeringers ideologi og skolepolitikk, kan det virke som om internasjonale trender har gjennomslagskraft på tvers av politiske partier.

## 4.2 Styringsdiskurser

Til grunn for omstillingene ligger også sentrale diskurser, som hver på sin måte bidrar inn i de nasjonale og lokale valgene som foretas og de struktureringene som gjennomføres. Ideologier knyttet til New Public Management er sterkt representert i de styringsdiskursene som har dominert de siste tjue åra.

Gustav Karlsen (Karlsen 2002) har klassifisert noen styringsdiskurser som han mener er sentrale i norsk utdanningspolitikk sett i et internasjonalt perspektiv. Han refererer til Ball og bruker ordet *styringsdiskurs* om ” de forestilinger, drøftinger, synsmåter og tankesett som er knyttet til styring av utdanningsområdet.” (Karlsen 2002).

”Diskurser” er et forholdsvis nytt begrep som er inspirert av Foucault, med kunnskap og makt som sentrale relasjoner. I kampen om kontroll og herredømme er diskursene regulerende og virksomme. Noen diskurser er sterkt framtreddende, men Karlsen argumenterer for å løfte fram også mer latente diskurser som har betydning fordi de utfordrer de dominerende diskursene og tydeliggjøre grunnleggende syn på mennesker og samfunn.

Reformene på 80- og 90-tallet bærer med seg troen på markedskreftene som styrende elementer i samfunnsutviklingen. Marked er opprinnelig knyttet til dynamikken

mellom tilbud og etterspørsel. Markedet oppfattes som en vitaliserende kraft og logikken tar utgangspunkt i en forestilling om valg ut fra egennyttige motiver. I en ren markedsøkonomi vil det være etterspørselen som styrer både hva som skal produseres og økonomien. All markedsstyring vil være forbundet med et sterkt fokus på resultater (Karlsen 2002). Resultatstyring er med andre ord et begrep som har funnet sin plass i rammen av nye styringsformer.

*Markedsstyringens diskurs* har ideen om en balanse mellom tilbud og etterspørsel og har så langt ikke slått rot i offentlig virksomhet. Men ideologien tilsier at individet selv definerer sine behov og det offentlige prøver å imøtekomme disse. Initiativ og tiltak overlates til den enkelte virksomhet, som fremstår som servicebedrifter for brukerne. En variant innenfor denne diskursen sier at kompleksiteten innenfor noen virksomheter er så stor, at de vanskelig kan la seg styre av markedsmekanismene. Dette gjelder institusjoner som har direkte relasjoner til mennesker. Mennesker er uforutsigbare og lar seg ikke alltid styre og kontrollere. Derfor har profesjonene i disse institusjonene stor grad av handlingsfrihet. Skolen blir definert som en slik institusjon.

*Målstyringens diskurs* står i en særstilling fordi den er valgt som overordnet styringsprinsipp i norsk forvaltning. I Norge ble mål – og resultatstyring innført som styringslogikk i offentlig sektor 1990 tallet. Det er interessant å merke seg at dette skjedde etter behandlingen av Stortingsmelding nr. 37 (1990 – 1991), som omhandlet organisering og styring av utdanningssektoren spesielt. Allerede i 1986 fikk vi nytt inntektssystem innenfor denne logikken, og i 1993 videreførte det nye budsjetteringssystemet og ny kommunelov den samme styringslogikken.

Tidligere var styringsformen sterkt preget av regel – og innholdsstyring, mens mål – og resultatstyring ble oppfattet som et klart brudd med tidligere styringslogikk. I den politiske diskursen ble mål – og resultatstyring oppfattet som framtidsrettet og fokusert på resultater, i motsetning til regelstyring som nå blir sett på som lite framtidsrettet og rigid.



---

Diskursen forutsatte rapportering, vurdering og kontrollmekanismer som forutsetning for evaluering av måloppnåelsen. Da målstyringsprinsippet ble innført, ble regelstyring satt opp mot dette som en motstridende styringslogikk. I dag vet vi at de to styringslogikkene har levd godt ved siden av hverandre i lang tid, og at mål – og resultatstyring ikke kunne erstatte regelstyringen (Olsen 2005). Skolen hadde, da målstyringen ble innført, i lang tid vært styrt av overordnede politiske mål som hadde dannet grunnlag for regelverk og læreplaner. Dessuten er muligheten stor for at man i tilstrebelser etter å gjøre målene klare og entydige, ender opp i regelstyring (Karlsen 2002).

Målstyringskonseptet har sin rot i amerikansk management-tenkning.

Hovedbudskapet er at organisasjonen må utvikle presise mål. Det må utvikles strategier for hvordan målene skal nås og oppnådde resultater må evalueres. I 1954 skrev Peter Drucker boken *The Practice of Management* (Røvik 1998) der han lanserte målstyring som løsning på to styringsproblemer. Det ene problemet var at overordnede mål lett ble mistet av syne for ledere på ulike hierarkiske nivå til fordel for egne arbeidsoppgaver.

Det andre problemet var at lederne var alt for opptatt av å kontrollere og styre fra toppen av organisasjonen. Druckers ide var at ledelsen skulle fastsette overordnede mål. Detaljstyring skulle erstattes av selvkontroll og større grad av frihet. Senere har forskere problematisert hvorvidt målstyring bare har vært en administrativ teknikk for å øke styring og kontroll og i realiteten begrense frihetsgraden for den enkelte ansatte (Røvik 1998). Denne ambivalensen mellom sentral- og desentral styring er bekreftet av flere (Karlsen 1993, Sivesind 1993, Weiler 1990).

I *målstyringsdiskursen* som vier oppmerksomheten mot resultater, er mål og kontroll knyttet til det sentrale myndighetsområdet. Virksomhetene har frihet til å bruke de virkemidler de selv ønsker for å nå målene, men må samtidig rapportere på måloppnåelse. I den grad oppnåelsen blir gjenstand for beslutninger i organisasjonene, vil instrumentaliteten være et dominerende trekk. Dessuten vil nyttehensyn velges framfor andre typer av mål. Selv om frihet gis innenfor definerte

rammer, er kravet til effektivisering og kvalitet avgjørende faktor.

Konkurransespektet mellom aktører og institusjoner er framtreddende, noe som forsterker tilknytningen til markedskreftene.

Målstyringsprinsippet knytter mål og resultater sammen og gir samtidig stor lokal frihet i forhold til utøvelse. Noen vil hevde at markedsstyring og målstyring på denne måten blir to sider av samme sak, der ledelse og organisering av virksomheten er sentrale elementer. Målstyring som styringslogikk fordrer en type strategisk form for ledelse hvor stadige omorganiseringer har blitt et viktig virkemiddel.

Det kan også hevdes at målstyring kan ses på som verdiladet og normdefinerende snarere enn en definisjon av resultater. Hvis vi skaper en felles plattform eller visjon sammen, planlegger tiltak, gjennomfører osv. – da styres organisasjonen mot oppsatte mål. Faktisk vil denne type styring gjøres mer virksom, dersom menneskelige og verdimeslige standpunkt blir gjort til gjenstand for felles forpliktelse. Denne form for målstyring var den første formen som ble innført på 1980-tallet i Skolenorge.

Tradisjonelt har utdanningssektoren alltid vært sterkt styrt av staten. Gjennom lover, forskrifter og direkte myndighet overfor den enkelte skole, har skolen vært sterkt og detaljert styrt av staten. I de siste 10 -15 årene har det imidlertid skjedd en radikal endring i retning av større og større grad av desentralisering. Spørsmålet har lenge vært hvordan staten kan nå målene med mindre statlig detaljstyring.

I St. meld nr. 37 (1990 – 91) *Om organisering og styring av utdanningssektoren* skisseres de viktigste leddene i styringskjeden:

- Staten formulerer målene dvs. etablerer en forestilling om hva man ønsker å oppnå.
- Staten utformer de (*overordnede*) rammebetingelsene som opplæringen skal foregå innenfor dvs tilfører ressurser(*penger og utdannede lærere*) samt etablerer det handlingsrommet som de utøvende virksomheter har til rådighet.
- Kommunesektoren og skolene utfører opplæringen (*skaper læringen*)

- Kommunesektoren og skolene rapporterer til staten på en lang rekke dimensjoner.
- Kommunesektoren og skolene har ansvaret for å holde høy kvalitet og å forbedre kvaliteten dersom den er for dårlig

Mens St. meld nr.37 (1990- 91) først og fremst handlet om styring av selve styringen, ble den faglige styringen behandlet spesielt i St. meld.nr.40 (1990-91)

Staten har delegert både makt og ansvar til den enkelte skole og til den enkelte kommune, men det kan likevel stilles spørsmål om den har gitt fra seg styring. Skolene har alltid har vært styrt svært detaljert i sin virksomhet. Noen spør seg, kan hende med rette, om skolen i dag blir sterkere styrt enn noensinne gjennom det statlige rapporteringssystemet (Hopmann 2003). Dette spørsmålet er imidlertid empirisk og bør undersøkes gjennom ulike typer av undersøkelser.

*Brukerstyringens diskurs* viser til demokratiske rettigheter som samfunnsborgere og retten til å ytre seg som brukere. Innenfor utdanningssystemet har diskusjonen gått om det bare er de som til enhver tid er innom systemet som har ytrings- og beslutningsrett, eller om utdanningspolitiske saker av stor allmenn interesse heller bør behandles på andre og mer overordnede arenaer (Karlsen 2002). På den ene siden kan større grad av medbestemmelse og innflytelse for brukerne demme opp mot økt privatisering. På den andre siden kan dette bidra til at offentlige virksomheter blir mer markedsrettet og brukeres særinteresser kan bli sterkere styrende. Innenfor utdanningsområdet har dette vært aktuell problematikk i tilknytning til driftsstyrer med foreldre i flertall og i forhold til stykkprisfinansiering.

*Profesjonsstyringens diskurs* tar profesjonens perspektiv og forfekter retten til å ta avgjørelser på grunnlag av faglig kyndighet og innsikt (Møller 2006). Politisk nivå og marked må vike for særegen og formel kompetanse der styringen innebærer stor grad av så vel institusjonell som individuell autonomi. Å være profesjonell er i seg selv positivt i forhold til yrkesutøvelse, og innenfor stadig flere profesjoner blir begrepet brukt som en garanti for kvalitet. Innenfor utdanningssystemet kan det derimot se ut

som om profesjonsstyringen har hatt en motsatt effekt i forhold til å styrke lærerne som profesjonsgruppe. Noen vil kunne si at sterkere fokus på brukerstyring og effektivitet har gjort at lærernes autonomi og faglige status har blitt svekket, men det er også oppfatninger som peker på det motsatte (Romhed 1999). Ved å ansvarliggjøres, skjerpes også krav og motivasjon for å kvalifisere egen yrkesutøvelse.

*Byråkratiseringens diskurs* omhandler styring basert på anvisninger og instruksjoner gitt fra ett overordnet nivå til et annet. Forvaltningen spiller en betydelig rolle i utøvelsen av styringen og har sin forankring i et politisk – parlamentarisk system. Diskursen er nært knyttet til Max Webers byråkratiteori (Weber 1971).

Styringsformen er garanti for likebehandling og rettferdighet og kom som en reaksjon på tilfeldige rettsordninger og urettferdighet. Diskursen har i liten grad vist forståelse for det spesielle. Viktigere enn resultatet, er å følge regelverket. Skolens identitet var helt fram til begynnelsen av 70-tallet rotfestet i normer, regler, vaner og tankemønstre som hadde blitt overført fra generasjoner bakover i tid. Nytteperspektivet var sentralt, med detaljert styring gjennom lover, regler og læreplaner som viktige styringsverktøy. I styringsterminologien har vi her å gjøre med styringslogikken regelstyring (Aasen 2006).

*Kultur- og institusjonsdiskursen* griper tak i kulturene som utvikles i institusjoner og de normene som finnes. Praksis og beslutninger i virksomheter er i stor grad påvirket av de aktørene som befinner seg i institusjonen og relasjonene mellom disse. Likeså kan styring nedenfra få betydning for beslutninger som tas på sentralt politisk nivå. Denne diskursen var framtrædende på åttitallet. Også i dag fokuseres det på hensiktsmessige og gode bedriftskulturer, men nå er intensjonene i større grad knyttet opp mot størst mulig grad av effektivitet og konkurransefortrinn.

På hver sin måte representerer diskursene ulike måter å snakke om, og forstå den sosiale verden på. I teorien forgår det en diskursiv kamp. Diskursiv teori tar utgangspunkt i at diskursene som

---

*”konstruerer den sosiale verden i betydning, og at betydning aldri kan fastlåses på grund av sprogets grundlægende ustabilitet. Ingen diskurs er en lukket enhed; diskursen omformes snarere konstant i kontakten med andre diskurser.”* ( Jørgensen, Philips 2006)

Selv om vi har klassifisert ulike diskurser, som hver på sin måte virker inn i den pågående debatten om forandring, bidrar språket som en form for handling hvorigjennom folk kan påvirke verden gjennom deres praksiser og måter å forstå styringen på (Neumann 2001). Det er en form for handling som er plassert både sosialt og historisk og står i et dialektisk forhold til andre sosiale aspekter. ( op.cit.) Dermed utvikles diskursene avhengig av hvordan den omtales og den sosiale strukturen den lever og utvikler seg i. Innen utdanning har også det markedsorienterte språket fått innpass. Måten som skole og undervisning omtales på, avspeiler og påvirker vårt tanke sett (Romhed 1999). Foreløpig er det i liten grad vist interesse for hvordan det snakkes om skole og utdanning.

## 5. “Den nye kommunen” – et felleskonsept

Som det gikk fram av oppsummeringen av vår beskrivelse av casekommunene i kapittel 2, har de tre kommunene Sjøen, Åkeren og Skogen svært mange likhetstrekk med hensyn til utgangspunktet for omstruktureringen av kommunen. Med utgangspunkt i de dokumenter som forligger vil vi tegne et bilde av de ideer som er beskrevet for den framtidige kommune. Gjennom studier av konsulentrapportene, kommunestyrepapirer og uformelle samtaler vi har hatt med sentrale folk i administrasjonene, kommer det tydelig fram hvilke hensikter omstillingen skulle tjene.

### 5.1 Total Kvalitets Ledelse (TKL)

Som idé dreier tonivåmodellen seg i hovedsak om tre ting (Asplan Viak /IRIS 2006):

- Oppdeling av det kommunale tjenesteapparatet i et større antall resultatenheter
- Delegasjon av myndighet til resultatenhetene i faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske saker
- Fjerning av etatslederne og etablering av et samordnende og strategisk rådmannsnivå hvor ledergruppa ikke ansvarsmessig er bundet til de gamle etatene eller sektorene

Dette var ideer som allerede var kjent hos de kommunale topplederne da forprosjekteringen startet. Man ønsket fornying og trodde løsningene på de opplevde problemene lå i en ny struktur. Selv om prosessen foregikk på noe ulikt tidspunkt, var alle klar over at de ved å gjennomføre en tonivåmodell ville dette innebære et steg nærmere en slags fremtidsrettet handling, der kommunen ville fremstå som mer moderne.

I bildet av *den nye kommunen* var begrepet *Totalkvalitetsledelse* med på å danne premissene for omstruktureringen. De offentlige dokumentene fra behandlingen av

omstillingsprosjektene i alle tre kommunene viser entydig at dette har vært det grunnleggende konseptet. En mann har sågar vært konsulent for alle tre casekommunene. Røvik omtaler et fenomen der slike konsepter og ideer vandrer fra land til land, og virksomhet til virksomhet, som *oppskrifter på vandring* (Røvik 1998). I dette tilfellet har nok også konsulenten vært på vandring.

Nittitallet er preget av nye endringsimpulser og nye *oppskrifter*. Nå møter vi *kvalitetskonsepter, etikk, nedbemanning, ledertrening og kompetanseutvikling* som viktige mantra. Røvik skriver om 1990 tallet som ”*tiåret for slankeoppskrifter og tøffe grep*” (Røvik, 1998)

Ett av de mest populære organisasjonskonseptene er nettopp *total kvalitetsledelse* (Total Quality Management (TQM eller TKL). Dette organisasjonskonseptet ble først gjort gjeldende av dr. W. Edward Deming og ble kjent først og fremst gjennom Deming`s 14 Points for Management (Deming 1993).

I dette konseptet er kunden premissleverandør og den som lederen skal sørge for å tilfredsstille så effektivt og lønnsomt som mulig. Dette skal oppnås gjennom kontinuerlige forbedringer av kvalitet på tjenestene i alle ledd i organisasjonen. Deming bygger sin lederfilosofi på at han mente å kunne føre bevis for at 85 % av alle feil som inntreffer i en organisasjon, skyldes de systemer som ledelsen kontrollerer, ikke medarbeiderne. *Lederskapet* er derfor svært sentralt i dette konseptet. Kvalitetsledelse fokuserer på *arbeidsprosessene, forbedringsarbeidet* og på *kompetanseutvikling*. Etter hvert kan det synes som denne måten å betrakte kvalitetsledelse på inngikk i en slags fusjon med en form for resultatledelse med fokus på *vekst og lønnsomhet, konkurranse og individuell resultatlønn*. TKL er utviklet for næringslivet, men har fått stort gjennomslag i offentlig virksomhet. På mange måter bekrefter dette vår antagelse om hybride organisasjoner, der det ikke lenger skilles klart mellom private og offentlige hensyn (se kapittel 4).

Konsulentfirmaet bruker TKL-modellens ni indikatorområder for å beskrive både *tilstanden* og *framtidsmodellen*. De ni områdene er:

- **Lederskapet**
  - Mål og strategi
  - Personalledelse
  - Ressurser
- **Prosesser**
  - Kundetilfredshet
  - Medarbeidertilfredshet
  - Samfunnsutvikling
- **Resultater**

Disse elementene står i et bestemt forhold til hverandre som antydnet i punktlisten. *Lederskapet, prosessene og resultatene* er de bærene fokusområdene. Det er verdt å merke seg at den foreliggende modellen innbærer noe mer enn en ren resultatstyringsmodell. Det er skissert en bredere forståelse av *hvordan* lederen må arbeide for å oppnå gode resultater. Verdi- og normbasert ledelse blir dermed et aspekt som styrker kvalitet og styring av virksomheten (jf kapittel 5). Dette kommer fram i to likelydende avsnitt fra konsulentanalysen.

*”I forhold til de utfordringer kommunen står foran, er det ikke tilfredsstillende å bare tenke alternative organisasjonsstrukturer, men også tenke alternative organisasjonssystemer og – kulturer, ledelse, kommunikasjon og arbeidsformer” (Skogen 2001: s.12, Åkeren 1999: s.17)*

## 5.2 Lederskapet

I felleskonseptet er god ledelse en forutsetning for suksess. Lederen skal rette sin oppmerksomhet mot *personalledelse* og *medarbeiderutvikling*.

*”Erfaringer viser at kulturen – samarbeid, trivsel, hvordan vi har det med hverandre, motivasjon, tilbakemeldinger m.m. – er det viktigste.” (Prosjektdok. Skogen s.12)*

Innenfor ledelsesutvikling utviklet det seg på 90 tallet to framtreddende doktriner som gjennomsyret dokumentene om ledelse tilsvarende de diskurser som gjelder for



styring. Det gjaldt doktrinene om *resultatorientert ledelse* og *endringsorientert ledelse*. I vår dokumentasjon er det helt klart et sterkt fokus på lederens ansvar for både *resultat* – og *endringsledelse* som et framtidsrettet prosjekt.

Innenfor *endringsledelse* lå det i følge Røvik (1998) en forventning om at lederne i større grad skulle søke å bruke ledelseskompetanse utenfra og være mobile, og i mindre grad å satse på en livslang karriere i den samme lederjobben slik tilfellet er i byråkratiske og profesjonsstyrte organisasjoner. Dette mener han kan forklare noe av den reduserte satsningen på spesifikk lederkompetanse på slutten av 90 tallet, rettet mot bestemte sektorer.

I felleskonseptet er det forutsatt sterk satsing på lederopplæring – både som en målrettet praktisk utvikling gjennom det *arbeidet* som gjøres, som en *kulturbyggende aktivitet*, og helt konkret som *lederutviklingsprogrammer*. Det er i anbefalingene fra konsulenten sagt at det må settes i verk, - og utvikles *lederprogram* og *lederutviklingsprogram* (Skogen s.36). Både Skogen og Sjøen kommune tolket dette som på den ene siden å være behov for opplæringsprogrammer på spesifikke områder som f. eks regnskapssystem, IKT osv. Samtidig ble det formulert som avgjørende å utvikle lederprogram som bygget en felles og tverrfaglig lederkultur. Vi ser at det i Skogen kommune pga. økonomi ikke ble realisert en slik form for tverrfaglige opplæringsprogram slik de forutsatte før i 2006. I Sjøen kommune er denne delen svært godt ivaretatt og blir omtalt nærmere i kapittel 6. I Åkeren kommune hadde de allerede startet arbeidet med å utvikle en egen tverrfaglig lederskole.

Kombinasjonen selvstendige resultatenheter og resultatorientert ledelse ble utover på 90- tallet etter hvert en styrings- og ledelsesfilosofi som ble tatt for gitt. Ut fra vår dokumentasjon finner vi at denne filosofien ble funnet udiskutabel som den beste institusjonaliserte form for organiseringen. Teoretisk betraktet, synes også dette felleskonseptet *Den nye kommunen* å deles med mange kommuner i landet (Aasen, Møller, Sivesind 2006). De slagordpregede læresetningene som ble lansert av konsulentene, fikk tilslutning blant både politikere og ansatte i kommunene og i det minste stort gjennomslag i retorikken om tonivåkommunen.

I de rapporter som ligger til grunn for vår undersøkelse heter det at lederskapet skal utøves gjennom *personalledelse, mål- og strategiarbeidet og effektiv ressursutnyttelse* (Prosjekt rapportene Skogen s.17 -24, Åkeren s.20). Om personalledelse sies det at dette er det området som teller mest (Skogen s. 19). Det presiseres at *medarbeidersamtaler* og grundig *dialog* både om målformuleringene og om resultatene, er helt vesentlig. Lederskapet kan oppsummeres med disse sitatene:

- *"Lederne er kulturbærere og premissleverandører for så vel ansatte som politikere"*
- *"Det ligger et potensial i å flytte fokus fra saker og møter til prosesser og nedarbeidere, og på den måten å vinne kontroll over egen tidsressurs"*
- *"Omlegging av administrativ struktur har liten verdi om man ikke samtidig arbeider kraftig med ledelses- og organisasjonskulturen"* (Åkeren s.17)

Med andre ord synes målstyringsdiskursen å være rettet mot effektivitet og instrumentell måloppnåelse, samtidig som prosesser og kulturer i organisasjonen er en sentral faktor for omstruktureringen.

## 5.3 Struktur

Det er påfallende at den *formelle strukturen* ikke er nevnt som eget fokusområde siden dette aspektet er sentralt i omstrukturering til en tonivåkommune. Det drøftes i vurderingen av *ressursbruk*. Konsulenten omtaler de mange beslutningsledd som eksisterer mellom rådmannen og de utøvende tjenesteytende virksomheter. Han uttaler om den formelle strukturen på følgende måte:

*"Det er konsulentens vurdering at de nevnte forholdene gjør de administrative kostnadene høyere enn de kunne være med en annen struktur"* (Åkeren s.16)

Det eneste forslaget til løsning er å etablere færre *nivåer* og inndeling i *selvstendige enheter*.

Alle ressursene må brukes effektivt, derfor er det viktig å ha så få *beslutningsnivåer* som mulig – helst bare to. Det skal legges mer vekt på den sosiale strukturen eller kulturen, enn på den formelle strukturen, sies det i prosjektrapportene:

*”Til vanlig legges det svært stor vekt på strukturen - (modeller, bokser og linjer), og mindre vekt på kulturen - (hvordan det virker i praksis, hvordan medarbeiderne fungerer sammen, motivasjon og holdninger)”*  
(Skogen s.11)

Deming (1993) legger i sin filosofi om TKL vesentlig vekt på at kvalitetsarbeidet ikke skal fokusere på struktur men på selve arbeidsprosessen. Allikevel er det tydelig at det meste av oppmerksomheten i gjennomføringen av prosjektene har vært rettet mot de radikale, formelle strukturendringene. I fellesprosjektet kan det sies at alle kommunene foretar en reduksjon av beslutningsnivåer fra en til to. Åkeren kommune velger en skrittvis overgang og beholder derfor kommunalsjef for skole fram til 1.01.07.

## 5.4 Makt og ansvar

Det legges stor vekt på vekt på styringsdokumentene i fellesprosjektet. Åkeren kommune har for lengst innført en målstyringsmodell med rapportering både på kvalitet og økonomi. Det har her også vært gjennomført jevnlig brukerundersøkelser på de fleste tjenesteområder. Brukerne skal være premissleverandører, men også medarbeidernes tilfredshet skal danne grunnlag for den vurderingen som gjøres av måloppnåelse. Om sammenhengen mellom mål og strategi sies det:

*”- det dreier seg om mer enn plandokumenter. Det handler like mye om hvordan kommunen arbeider konkret i prosessene fram til mål og strategier”* (Skogen s.19)

I dette kan det anes en vektlegging på det dialogiske aspektet ved Demings kvalitetsledelse, der dialog kreves for å komme fram til en felles oppfattelse av målene som en forutsetning for at målene virkelig skal kunne virke styrende.

Det er forutsatt en stor grad av overføring av makt og myndighet fra rådmannen til medarbeidere og ledere på lavere nivå. Ideen er at dette skal føre til mer kreativitet i valg av løsninger, og raskere og riktigere tiltak. Det henvises til de danske såkalte ”*selvforvaltende enheter*”. Virksomhetens enheter skal organiseres med fullt ansvar for oppgaver og resultater for sine tjenester og brukere. Dette kalles for *speilvending av ansvarsprinsippene*. (Prosjektdokumentene Skogen s. 26, Åkeren s.16)

I all tjenesteproduksjon er det brukerne som skal stå i sentrum. Friheten til å definere utformingen av tjenestene følges av kontroll på resultater. Det er liten tvil om at dette uttrykker en tro på ansvarliggjøring som prinsipp for styring og ledelse av kommunene (Hopmann 2003, Aasen 2006).

Styrings og rapporteringssystemene skal gradvis dreies fra ”*pengehusholdning*” til å fokusere mer på kvalitet og kvantitet – det vil si reell måloppnåelse i tjenesteproduksjonen. Slik sett blir kvalitetssikring et tema som er nært knyttet opp til både kvalitative og kvantitative evalueringsformer. At denne nye formen for ansvarliggjøring og kvalitetssikring samtidig legger vekt på *myndiggjorte medarbeidere og ledere*, er et interessant funn. Dette vil vi drøfte nærmere i kapittel 6 og 7.

To andre elementer var også viktige og entydige i forprosjektet, nemlig at det burde innføres det som kalles Balansert målstyring (Balanced Scorecard) og at belønningssystemer knyttet til lederavtalene måtte utredes. En form for prestasjonslønn er innført i Skogen, Balansert målstyring er innført i Åkeren, men Sjøen kommune har egne varianter av begge deler.

Konseptet for makt og ansvar slik det uttrykkes i vår dokumentasjon, som gjelder startfasen for omstruktureringen kan oppsummeres slik:

- Brukerne skal stå i sentrum
- Speilvending av ansvarsprinsippene

- Virksomhetsstyring basert på rammebudsjettering, målstyring, resultatkrav/måling og verdistyring
- Kontroll på resultater – ikke innhold og metoder
- Lederavtale- hvor mål, forventninger og resultatkrav avtales
- Optimal frihet i prosessen fram til målene – med tilhørende ansvar for måloppnåelse og utvikling av kultur for endring og omstilling

## 5.5 Endringsprosessen

I rapportene for omstruktureringen forslås det å satse på en åpen, skrittvis og medvirkningsbasert prosess fram til løsning. Omstillingsprosessen er ikke en engangshendelse, men en modell for hvordan organisasjonen til enhver tid kan arbeide seg fram til nødvendige endringer. Det må jobbes verdibasert, der lederen går foran som rollemodell og dialogpartner for sine medarbeidere. Det er fremholdt i dokumentene at kommunen skal ha en lederprofil som skal basere seg på:

*”Den administrative ledelsen skal baseres på teamorientering, deltakelse, medvirkning, kompetanseutvikling og resultatorientering.”*  
(Skogen s.27, Åkeren s. 26)

I et av dokumentene uttaler en sentral kommunal leder fra Sjøen:

*”Vi fant koblingen mellom **TKL** og tanken om **den lærende organisasjon**. Verdier som desentralisering, medvirkning, brukerperspektivet og troen på medarbeiderne ble utdypet og konkretisert. (ES Baalsrud 2006 s.140)*

Forholdet til endringsprosessen var i utgangspunktet beskrevet som en krevende oppgave der det var spesielt nødvendig å *sette vesentlig fokus på prosessene, kulturbyggingen og dialogen*. Det skulle etableres en egen utviklingsenhet som skulle ta ansvaret for følge opp og drive fram selve prosessen. I Sjøen har denne avdelingen vært svært sentral hele tiden. I Åkeren har en slik utviklingsavdeling vært knyttet til rådmannens kontor i mange år. Skogens vedkommende ble enheten lagt ned etter ca et halvt år.

I måldokumentene kommer det for alle tre kommuners vedkommende fram at begrepet Lærende organisasjon forutsettes å ligge til grunn som hovedprinsipp for byggingen av *Den nye kommunen*.

”Mål for prosjektet: Å videreutvikle en omstillingsdyktig, lærende og fleksibel organisasjon” (Skogen s.5, Åkeren s.23).

Begrepet Lærende organisasjon, er hentet fra Peter Senge (1990). I sin bok *Den femte disiplin* gjør han rede for sin teori om hvordan organisasjoner kan bli lærende og i stand til å skape nødvendige endringer. Han legger avgjørende vekt på at organisasjonen må beherske fem disipliner: *Personlig mestring, Felles visjoner, mentale modeller, gruppelæring og Systemtenkning*. Vi kjenner igjen forholdet til felles visjoner fra verdiledelse og Kenning – tradisjonen. Gruppelæring og systemtenkning samsvarer godt med dobbelkretslæring fra Argyris & Schön (1978). Senge legger sterke føringer i retning av at lederens hovedoppgave er å arbeide med prosessene i organisasjonen. Lederen må ivareta rollen som *organisasjonsforsker* som kontinuerlig forsker på hvordan arbeidsprosessene fungerer. Samtidig må lederen ivareta rollen som *konstruktøren*, som hele tiden er opptatt av å konstruere eller omstrukturere sin organisasjon. Dialogen er det viktigste virkemiddelet i Lærende organisasjon. Dette begrepet finner vi igjen ved flere anledninger i dokumentene fra hovedprosjektene.

## 5.6 Felles verdigrunnlag for ”Den nye kommunen”

Ut fra de dokumenter vi har analysert kan vi si at det språklige og grunnlagsmessig et felles tankegods for den organisasjonsendring som ble gjennomført. I kapittel 6 vil vi gå inn og se nærmere på hvordan dette felleskonseptet utviklet seg i de tre kommunene og konstituerer seg i skoleledernes bevissthet.

Verdigrunnlaget for omstillingen i de tre kommunene:

- Brukerne og innbyggerne er kommunens oppdragsgivere

- Positivt menneskesyn ligger til grunn for alt arbeidet
- Totalkvalitetsledelse er grunnfilosofien i organisasjonen
- Medarbeidertilfredshet er forutsetningen for gode resultater
- God ledelse er nøkkelen til suksess. (Baalsrud s.134, Sjøen kommune)
- Omstruktureringen slik den oppfattes av skolelederne

## 6. Omstruktureringen slik den oppfattes av skolelederne

Vi har i kapittel 5 redegjort for hvordan kommunene, tiltross for års mellomrom, etablerte en felles beskrivelse av hva omstruktureringen skulle skape av endringer i organisasjonen. Med felles ord og mange felles begreper gikk så kommunene til omstruktureringen med stor energi. Prosessen hadde noe ulikt forløp, og vi vil først peke på de åpenbare forskjeller i måten selve prosessen ble gjennomført på. Videre vil vi se på hvordan *strukturelle forhold, makt og ansvar og ledelse* konstituerer seg i gjennom skoleledernes beskrivelser. Til slutt vil vi redegjøre for de mønstre vi synes å kunne spore i disse tre kommunenes overgang til tonivåkommune. Vi opplever at Sjøen og Åkeren kommuner har kommet lengst i sin omstillingsprosess, og disse to kommunene er derfor beskrevet mer inngående enn Skogen.

### 6.1 Skolelederne og omstillingen i Sjøen kommune

Sjøen kommune var tidlig ute med sin omstilling. Våre informanter har derfor vært i ”Den nye kommunen” i flere år. I selve omstillingsprosjektet og forankringen av dette var det tydelig lagt vekt på å begrunne omleggingen overfor de involverte. Vi ville derfor gjerne vite hvilken forståelse våre skoleledere hadde av grunnene for at omstillingen ble gjennomført.

Skolelederne i Sjøen har noe ulik oppfatning av årsaken til at kommunen valgte å gå fra en tre til en tonivåmodell. Alle tre nevner at kommunen hadde dårlig økonomi da omstillingen startet, og at en sannsynlig motivasjon for endring var å rasjonalisere og ”slanke” den kommunale administrasjonen. En rektor uttrykte det slik:

*”for det første tror jeg at vi innførte det pga. økonomi. Da mente de at ved å redusere antall på administrasjonssiden, så ville vi spare penger.”* (Andedammen skole)



Selv om det økonomiske aspektet av de fleste ble nevnt først, har skolelederne også en klar oppfatning av at det lå noe mer bak ønsket om endring.

*”Så sier de jo at ved å få en tonivåkommune, så vil vi oppnå at den enkelte enhetsleder vil være mer ansvarliggjort og bli myndiggjort.”*  
(Andedammen)

Rådmannen blir av flere nevnt som en viktig pådriver for omstillingen. Han har hele tiden ledet prosessene og har selv deltatt aktivt i samarbeidet med ledernivået under. Nå har kommunen nylig etablert en ny struktur på rådhuset med *nettverk* og *arbeidslag*, og bakgrunnen for dette mener en av informantene er å finne i et profilert norsk oljeselskap:

*”Ja, jeg tror det er en slik Statoilmodell, jeg. Jeg lurte på om ikke rådmannen snappet den opp fra Statoil.”* (Celciusdammen skole)

Skolelederen har tydelig forstått at denne ideen har kommet fra andre. Det er også åpenbart for ham at modellen og ideene sannsynligvis er hentet fra det private næringsliv. Det kan allikevel ikke merkes noen sarkasme i denne antydningen. Det virker som våre informanter i Sjøen ikke har store motforestillinger ved en slik overføring av tankegoods.

Skolelederne gir uttrykk for at omstillingen har hatt både en økonomisk og ideologisk begrunnelse. En tydelig rådmann har lagt føringer for en organisasjon hvor det forventes initiativ og endringsvilje.

### **6.1.1 Om struktur:**

Skolelederne i Sjøen kommune hadde, da vi besøkte dem, vært i ny struktur i sju år. De hadde hatt samme rådmann hele tiden, men i løpet av de sju årene hadde det foregått stadige mindre omorganiseringer innad i kommuneadministrasjonen. Den første skolelederen vi møtte, hadde bare noen dager i forvegen fått skriftlig beskjed om at han nå skulle få en utvidet rolle:

*”Nå på lørdag fikk jeg et brev der jeg i tillegg til enhetsleder her blir områdeleder. Det er sånn områdemodell med en områdeleder. Så det blir noe nytt, enda noe nytt. Men... det er en selvstendig jobb, altså, vi har få eller ingen skolefaglige inne på rådhuset å støtte oss til ”*  
(Celsiusdammen)

Kommunen ønsker færre enheter og har vedtatt en områdemodell, hvor områdelederen får ansvar for flere områder som PPT, barnevern og utekontakt. Enhetslederen synes å ha akseptert at han får en utvidet rolle med større ansvarsområde. Han nevner spesifikt at han ikke kan forvente å få noen skolefaglig støtte fra nivået over. Han har fått et utvidet ansvar – og er klar for å ta det. Det kan synes som om forventninger om en desentralisert modell er akseptert innad i organisasjonen og at lederne opplever å være i stand til å håndtere et nytt og utvidet arbeidsområde.

Som forskere var vi opptatt av å undersøke rektorenes opplevelse av å ha fått fjernet et nivå, skolesjefnivået, som i utdanningssystemet har eksistert i mange år. Sjøen har ingen faglige kommunalsjefer, og kommunen har fungert uten dette nivået lenge. Siden omstillingen i 2000 har kommunen hatt en ren tonivåmodell, men interne modeller har variert noe de siste årene. Til å begynne med hadde de en skolefaglig person i rådmannens lederteam. Nå er denne personen i stab og har ingen beslutningsmyndighet. Om dette sier skolelederne:

*”Det er for så vidt greit, ingen som går og kikker en i korta. Men det er klart; i noen problematiske saker så har jeg heller ikke noen å ringe til.”* (Andedammen)

*”Det var faktisk på samme måte da vi hadde skolesjef; han var her nesten aldri. Jeg lurte på hvor mye han visste, annet enn at jeg fulgte budsjettet. Det var veldig sjelden at jeg fikk for eksempel konkrete tilbakemeldinger på ting som jeg gjorde.”* (Andedammen)

*”Jeg har reflektert veldig over dette å ha en skolefaglig over meg, og hadde det vært for noen år siden hadde jeg ikke vært i tvil og sagt at det må jeg ha. Nå er jeg i tvil, og jeg ser at den biten at ting fort blir dytta nedover som vi ikke er klare for, fordi vi driver med så mye annet. Greit nok med noen retningslinjer, men... Så der føler jeg for meg selv at jeg har funnet min plass i systemet. Så det er ikke den store endringen. ”*  
(Badedammen skole)

Alle tre skolelederne synes å ha avfunnet seg med sin nye rolle i det kommunale systemet. De synes å akseptere at de må finne sin egen plass i systemet og at ingen lenger forteller dem hva de skal gjøre. De reflekterer selv om at det har skjedd en prosess hos dem selv de siste årene som gjør at endringene ikke oppleves som vanskelige i dag.

Skolelederne møtes i liten grad som egen gruppe. Forumet som før kaltes rektormøtet, ble etterlyst av en av skolelederne, men de to andre synes at det ukentlige ledermøtet med rådmannen fylte deres behov.

*”Det som er interessant her er at vi er med i rådmannens strategiske ledergruppe. Det betyr at vi har ukentlig møte med rådmannen. Og det er flere ganger der vi har arbeidsgivermøter. Vi hadde ett i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger.” (Andedammen)*

Våre tre informanter gir uttrykk for at de ikke ønsker å gå tilbake til en trenivåmodell. Det kan synes som om de har funnet sin plass i den kommunal ledergruppen. Det virker nesten som skolelederen opplever det som en form for anerkjennelse at han har ukentlige møter med rådmannen.

Det kan virke som om skolelederne i Sjøen kommune er lite opptatt av de stadige administrative og strukturelle endringene som foregår i kommunen, både i rådhuset og ute på enhetene. Enten har de resignert eller de har akseptert at strukturen er i stadig endring. Det virker som om de skolelederne vi intervjuet, tilhører den siste gruppen.

### **6.1.2 Om prosessen:**

I Sjøen kommune møter vi skoleledere som opplever seg som kommunale ledere med stort og selvstendig ansvar for enhetens sin. Endringene har ”satt seg” og er akseptert. Det kan registreres at selve prosessen i Sjøen har et annet preg enn det vi ser i de to andre kommunene. Våre skoleledere opplever å ha vært med i en prosess hvor det har vært viktig å skape en helhetlig fellesskapsfølelse i hele kommunen. De forteller med

en viss stolthet om en kommune som stadig framstår i media som moderne og fremtidsrettet.

Ledersamlinger og lederutvikling har vært en viktig del av utviklingsprosessen, i tillegg til årlige turer med alle enhetslederne, både i inn- og utland. På disse turene holder rådmannen sin årlige tale, hvor han oppsummerer status og staker ut veien videre. Temaer og opplegg blir stort sett omtalt på en positiv måte, og turene er årets store begivenhet. Det gis uttrykk for at de underveis har fått noen verktøy for å håndtere en ny virkelighet og at rådmannsnivået bevisst har lagt til rette for dette.

*"Fokuset har vært på utvikling i stedet for drift, selv om vi trenger noen verktøy der også, på økonomi og ting og tang – men det har vært på utvikling." (Badedammen)*

*"det har vært flere inne med sånne små metodiske grep... til hvordan du driver gode prosesser." (Badedammen)*

I dokumentarboka til Baalsrud (2006) kommer det fram at prosessen har vært preget av en tydelig bygging av felles verdier. I 2002 ble boka "Alkymisten" kjøpt inn i 3000 eksemplarer, slik at enhetslederne kunne dele den ut blant sine ansatte.

Historien i boka fungerte som felles referanse på samlinger. En bok av Olav Eikeland og Marie Berg (1997) ble også gjort til felles fagbok for lederne. På samme måten ble bøkene til henholdsvis P. Senge og Gro Langseth viktige byggesteiner i arbeidet for å skape et felles idegrunnlag. Prosjektlederen uttaler i dokumentarboka at:

*"Det har vært en kontinuerlig bestrebelse fra ledelsens side for å få trukket kvalitetstenkning og verdiledelse ut i leddene i organisasjonen." (Baalsrud s.140)*

Vektlegging på felles arenaer hvor lederne blir bedre kjent gjennom å gjøre noe hyggelig sammen, har også bidratt til gode opplevelser av ny organisering og bedre relasjoner på tvers av faggrenser. En av skolelederne forteller med begeistring om en av disse nye arenaene:

*”Jeg gleder meg egentlig hver gang til vi skal på de turene. Det er et frirom der en kan prate med de andre lederne, du kan velge hvem du vil prate med, du ser det: det er en gjeng der som havner på pub eller jazzklubb sammen. Du velger hvem du vil være sammen med. Det blir noen grupperinger der - og så har vi det fryktelig hyggelig noen dager. Vi har fagseminarer om dagen, og så disponerer rådmannen litt - I år skal vi se litt framover i et fagmiljø som ser på samfunnsutvikling. Hvert år! Så jeg gleder meg nok i mer enn et halvt år - kikker på kalenderen alltid til de turene.” (Celsiusdammen)*

Skolelederne forteller at prosessen til nå har hatt fokus på kompetanse i å håndtere noen av de nye utfordringene i den tverrfaglige lederrollen som de møter. Nå forteller de at også andre, blant annet på mellomledernivå begynner å kreve kompetanseutvikling for seg også. Det kan se ut som om en bevisst satsing på felles opplevelser og skoling knyttet til verdier og retning har bidratt til å gjøre lederne i kommunen trygge i den nye rollen sin.

*”Tilbudene om lederopplæring ble veldig konsentrert om enhetslederne. Da kom mellomlederne inn fra sidelinja og sa at det måtte skje noe for dem også. I en prosess der, dukket det opp at coaching, det å ha en coachende lederstil - det var noe man ønsket. Det har resultert i at det har blitt et tilbud for de fleste i kommunen. Det siste kurset kjøres faktisk nå i vinter.” (Celsiusdammen)*

Uten friksjoner har det nok ikke vært. Underveis har skolene opplevd at å bli mistenkeliggjort fordi de uttrykte ønske om å samsnakke om spesifikke pedagogiske utfordringer. Nettverk innen andre områder var greit, men rektormøter ble opplevd som lite ønskelig.

*”Det er vel noen som med litt onde tunger sier at når omsorgslederne slår seg sammen og møtes en gang i uka, så er det flott - Hvis vi gjør det, så rotter vi oss sammen. ( latter) Det er noe som ligger der, som - at lærere og skolefolk er vanskelige.” (Celsiusdammen)*

Alle de tre skolelederne løfter fram skoleutvikling som et viktig område. Det er interessant å registrere hvor forskjellig opplevelse de har i forhold til dette. En mener å ha blitt ”byråkrat” og har dermed fått mindre tid til å utvikle egen skole, en annen mener at ved å legge forholdene godt til rette for lærerne og elevene, så vil god læring finne sted. Den tredje rektoren opplever at det er et stort handlingsrom også

pedagogisk. For denne skolelederen dreier det seg om å ta i bruk det handlingsrommet hun/han har blitt tildelt.

*”Jeg synes at den viktigste oppgaven som skoleleder er å skape en skole hvor elevene trives – og hvor elevene lærer – og hvor lærerne får anledning til å gjøre en god jobb – og har lyst til å være her. ”*  
(Andedammen)

*”Jeg er en som ønsker å være en pedagogisk leder, selv om mange sier at det har de nesten ikke tid til. Da sier jeg at jeg velger å ha tid til det. En har mange muligheter, ... det at en ikke blir styrt, detaljstyrt i hvordan en vil utvikle skolen. Nå kommer det nok noe mer med Kunnskapsløftet, det tror jeg, noen sånne overordnede linjer fra kommunen også, men de passer veldig godt med det vi driver med fordi vi har stor mulighet, synes jeg, å påvirke oppover. ”* (Badedammen)

### **6.1.3 Makt og ansvar**

De tre skolelederne sier alle, om enn på ulikt vis, at rådmannsnivået i liten grad etterspør utviklingsarbeidet på skolene. Skolelederne mener det er viktig å vise seg fram ved for eksempel å profilere spennende utviklingstiltak i lokalavisa og på den årlige konferansen på stedet. Omdømmebygging oppleves som viktig både for politikere og toppledelse. Det er satt som mål at kommunen skal ha de beste leserne i landet og ungdomsskolekarakterene blir drøftet politisk. Rapporteringer på økonomi og årsmeldinger er faste rutiner og viktige punkter på kommunens årshjul.

*”Det er økonomi som er vesentlig. Det er nok den store endringen, og det betyr nok at tanken på pedagogikk, pedagogisk utvikling, det er jo viktig, men det blir ikke spurt etter, det blir ikke spurt etter. Det er jo sånn at i en tonivåkommune så er ikke de på nivået over oss pedagogiske spesialister, så de tenker ikke sånn. Rådmannen skal jo stå til ansvar for bystyret, og bystyret er jo også veldig opptatt av økonomi, altså det du kan si er kvantitet og målbart. ”* (Andedammen)

*”Vi skal ha de beste leserne i landet, men vi skal bruke en tiendedel, minst av penger. Sett i gang. - Å sette et sånt mål da! Hvis vi skulle ta det på alvor - bare kjøre på å lese - så det er sånn: finn på et mål, følte vi, som ble latterlig. På tiende trinn har vi dårlige karakterer. For et par år siden skåret vi dårlig i forhold til landsgjennomsnitt - det er jo ikke noe hyggelig. Men det eksponeres - når da politikerne skal lage sanne skoleplaner og sånn, så kommer det fram. Så de bryr seg, politikerne og toppadministrasjonen bryr seg. ” (Celsiusdammen)*

*”det er jo ingen som på en måte kan kontrollere dette her – for de står jo ikke utenfor og ser på meg – men de leser det jeg skriver – og jeg skriver det jeg mener – og som jeg tror de gjerne vil høre. ”*  
(Andedammen)

Skolelederne opplever å bli vurdert ikke bare via tall og målinger. Informasjon og tilbakemelding til overordnet nivå skjer også på andre måter. Her ser vi at utviklingen går i retning av begrepet dialog fra Senges teori. Han sier at dialogen er en undersøkende samtale der deltakerne får en utvidet forståelse for temaet. Dette krever at man møtes og snakker sammen for å skape forståelse for hvordan f. eks skolen fungerer.

*”Jeg har en lederkontrakt som det nå er lenge siden har blitt oppjustert. Den skal vel opp igjen dette året. Ellers er det muntlige tilbakemeldinger. I år, i stedet for å gå inn i sanne medarbeidersamtaler sånn en og en, så hadde vi besøk av hele ledergruppa her, der jeg kunne markedsføre skolen overfor dem, og de kunne gi tilbakemeldinger – der og da i møtet. Så det var veldig all right og opplevdes veldig positivt - Nå var jeg jo veldig bevisst på at jeg ville vise dem det som jeg syntes det var viktig at de så. Og da var de veldig imponert over det pedagogiske.” (Badedammen)*

Skolelederne gir uttrykk for at de har mål satt av politikerne og egne mål for skolen. De sier lite om vurdering av målene, bortsett fra at politikerne og toppledelsen viser interesse for om de holder den økonomiske bunnlinjen og er opptatt av å forbedre elevenes karakterer. Noen av disse forventningene synes svært uformelle og ikke konkretisert gjennom systematiske vurderinger underveis. Rådmannen har imidlertid ukentlig kontakt med lederne, så muligheten for tett oppfølging er til stede.

Selv om rektorene i Sjøen kommune synes å ha funnet sin nye rolle i det kommunale systemet, gir de også uttrykk for at de kunne ha ønsket seg noen endringer. Vi spurte

dem derfor om hvilke endringer de gjerne ville ha utført hvis de hadde mulighet til det.

*”Jeg tror jeg hadde villet finne en måte slik at ”Sjøen – skolen” ble tydeligere. Slik det er organisert nå, så tror jeg at enhetsegoismen er snublende nær.” (Andedammen)*

*”Jeg ville nok hatt en fastere struktur på hvem jeg skal forholde meg til i ledergruppa.” (Badedammen)*

*”Da ville jeg hatt en kommuneleder som måtte være ressursperson på skole – som hadde vært minst like – helst litt flinkere – enn meg selv. Som hadde rektorerfaring – helst.” (Celsiusdammen)*

Her ser vi at ønsket om å få faglig bistand og klarere strukturer for hvem om er tildelt bestemte ansvarsoppgaver, fortsatt er til stede.

#### **6.1.4 Sammenfatning**

Rektorene i Sjøen kommune synes å akseptere sin nye rolle i en omstilt kommune. De betrakter seg som enhetsledere og identifiserer seg med kommunens verdier og forventninger. Vi opplever at de viser stor vilje til å innpasse seg i det nye systemet. I ulik grad identifiserer de seg med den tradisjonelle rektorrollen, samtidig som de alle har en forventning til seg selv om å drive gode skoler. De har ulike oppfatninger og tanker om mål med skoleutviklingen og uttrykker heller ikke noe påtrengende press i forhold til å nå oppsatte mål.

*”Det er jo det som går på myndiggjorte medarbeidere da. At... det er den samme filosofien for oss; at hvis vi ikke vet noe, så må vi bare finne det ut. Og det er i grunnen filosofien på rådhuset også nå – det at du ikke har leder – at folk får finne ut av det.” (Celsiusdammen)*

Sjøen kommune fremstår som en kommune som baserer seg helt tydelige på en verdibasert ledelse. Både i det som er sagt og i det som er gjort, er verdiene uttrykt gjennom mål og visjoner. Ideen bak er at verdibasert ledelse skapes ved hjelp av felles verdier. Grunntanken er at både medarbeiderne og ledere skal identifisere seg med og styre etter virksomhetens verdier. Denne typen ledelse er en videreutvikling av målstyringsdoktrinen som har vært nært knyttet til managementideologien, med



vekt på den individuelle lederen som styrende for et organisasjonshierarki av ansatte og deres oppgaver. I verdiledelse blir det verdien som settes i fokus, slik P. Senge tar til orde for gjennom sine begreper om verdibasert ledelse. I Sjøen kommune er det tydelig at denne ledelsesformen gir mening.

I alle tre kommunene er det i papirene og i utsagnene fra skolelederne vært henvist til begrepet *myndiggjorte medarbeidere og ledere*. Disse begrepene tilhører også det settet av begreper som kjennetegner dagens diskurs om ledelse. Nils Åkerstrøm Andersen & Asmund Born (2001) som skriver om organisasjonsendringene innen offentlig sektor i Danmark, fremhever at begrepet selvledelse er på full fart inn i diskursen om ledelse. I følge det nye konseptet skal det ikke lenger arbeides etter planer, men med visjoner. Disse visjonene skal forstås som indre bilder som medarbeideren og lederen skal ha blick for i sitt arbeid innenfor organisasjonen.

Åkerstrøm & Born hevder at fornyelse av den offentlige sektor ikke kan la seg gjøre uten at medarbeiderne deltar aktivt og konstruktivt i prosessen. Begrepet *Selvledelse* og *Myndiggjøring* er sentrale begreper og vi vil derfor se spesielt på disse i et eget punkt 6.4.

## 6.2 Skolelederne og omstillingen i Åkeren kommune

Også i Åkeren kommune ville vi gjerne vite hva de hadde oppfattet av begrunnelsen for omstillingsprosessen.

*”- det var vel behovet for noe nytt. Det er en vind som feier over Norge”* (Granat skole)

*”først tror jeg det var en effektiviseringsprosess man vil få til”* (Erten skole)

*”Hovedmålet var å få mer fornøyde brukere.”* (Granat)

*”men begrunnelsen den gangen var jo også at man skulle flytte ansvaret ned til enhetene så det skulle bli større frihet og større beslutningsmyndighet på den enkelte enhet. ”* (Erten)

*"Man kunne ikke sitte med typer av "balkansjefer" som kjempet for sine områder og derfor begynte man jo også med generalister."*  
(Granat)

*"Men det jeg tror var mye av argumentasjonen, var at, ... vi må samles om noe."* (Fiken skole)

Hver på sin måte bekrefter disse tre skolelederne begrunnelsene fra vår dokumentanalyse. Det skulle effektiviseres, brukerne skulle stå i sentrum, det skulle bygges på felles verdier og lederne skulle være mer generalister ved at de var mindre opptatt av egne fagfelt.

Skolelederne har oppfattet ulike begrunnelser for omstillingen, eller de vektlegger forskjellige ting. Ingen av de tre skolelederne i denne kommunen nevner dårlig økonomi som viktigste begrunnelse for omstillingen. Det var da heller ikke en viktig faktor ved denne kommunens begrunnelse.

## **6.2.1 Om strukturen**

Åkeren kommune har hatt i mange år gitt fullt delegert ansvar for skolelederne på økonomi og det meste av personalansvaret. Når de svarer på spørsmålet om omstruktureringen, referer de på den ene siden til det de opplevde den gangen økonomiansvaret ble gitt dem, og på den andre siden referer de til den omstruktureringen som skjedde 1.01.07. Fra 2007 ble som tidligere nevnt skolesjefen borte, og en mer rendyrket tonivåkommune ble innført også for skolesektoren.

*"Jeg syntes den største endringen skjedde i 1997, tror jeg det var, hvor vi fikk totalansvar for økonomien og vi kunne flytte penger fra lønn til drift og omvendt. Og hvor pengene ikke gikk tilbake, eller måtte brukes opp. Da ... skjedde det noe."* (Granat)

*"Vi ble jo forespeilet en sammenslåing i skolesoner, og med sju områderektorer. Det er en ganske drastisk nedskjæring. Vi mente fra vår side at det ikke var rasjonelt. Vi syntes at vi fikk et nytt mellomledd før det gikk opp til rådmannsnivå. Fra rådmannsnivå ser det mer enkelt ut å forholde seg til sju enhetsledere i stedet for tjuefire, men så skal jo dette formidles hakket nedover igjen og dermed ville alle prosesser bli forsinket, mente vi. Dette uttrykte vi ganske klart."* (Granat)

*”- vi hadde en fagsjef, så vi rapporterte mye til han, og han besluttet i stor grad. Nå skal vi - vi kan godt rapportere til ham, men han beslutter ikke.” (Fiken)*

Her viser skolelederne tydelig hvordan skolelederne sloss for å beholde mest mulig av sin opprinnelige struktur. Samtidig bekrefter de at rollen som økonomisk ansvarlig ikke lenger er problematisk..

*”Og hvis jeg tenker tilbake på den første omorganiseringen, så hadde jo ikke den funka i dag. - Så det er noe med å ikke se de gode resultatene før ting har fått satt seg. Det er alltid lett å tenke at alt var så grei t i gamle dager når alt ble lista opp, men det var fordi du visste hvor du skulle henvende deg, du visste hvordan alt fungerte og sånn. Det har vi ikke nå i og med at vi er så ny i den tonivåmodellen.” (Fiken)*

*”Jeg opplever meg mye mer som en type kommunal leder enn leder for Erten skole.” (Erten)*

Den nye situasjonen med full tonivåmodell, skaper tydelig en del usikkerhet. Det er vanskelig å vite hvordan alt fungerer nå, men utsagnet viser samtidig at det er håp. En begrunnelse for omorganiseringen kan jo være rådmannens personlige tro på at dette er det beste for Åkeren.

*”dels er det jo også en virkelig sterk tro på en flat organisasjon... vår nye rådmann har virkelig det som en skikkelig filosofi” (Erten)*

Utsagnene fra rektorene viser at de er fortrolige med den strukturelle endringen som innbefatter totalt økonomiansvar. Den har de levd med i ti år, siden denne kommunen var tidlig ute med å legge lønnsmidlene ut til skolene. De forteller om mye rapportering og stor grad av kontroll. Bruker - og kundeperspektivet er vesentlig. Nytt er prosessen rundt rapportering på mål, hvor de i tverrfaglig gruppe jevnlig må gjøre opp status innenfor hvert enkelt målområde. Kontrolldimensjonen er forsterket innad i organisasjonen og standarder utarbeides innenfor alle områder. Resultater og målinger beskrives som en naturlig del av hverdagen. Lederne benevnes som ”resultatenhetsledere” (RE-ledere)

### 6.2.2 Om prosessen:

Oppskrifter på vandring blir bekreftet. Skolelederne har oppfattet at både Sjøen kommune og besøket fra til Danmark hadde betydning for det som ble gjort

*”og da kom dette firmaet fra Sjøen med også noen dansker. ” (Granat)*

Vi spurte om det var ord og begreper som var blitt vanlige for dem under prosessen. I Åkeren har de fått inn en del ord og begreper i det vanlige snakket om ledelse. Dette kan være tegn på at begrepene er forstått og at de representerer en felles definert konstruksjon. Men det er mer sannsynlig at dette bare er semantikk for våre skoleledere på dette tidspunkt.

*”Jeg synes handlingsplanen har blitt veldig god. Det synes jeg. - Så er det mange nye ord da i vår kommune, for vi har begynt å snakke på en annen måte. Vi snakker om verdikjeder i stedet for å snakke om sektorer og så videre. Det går på prosesser og resultater.” (Granat)*

*”Nei – nå begynner det å komme dette med balansert målstyring – og denne rådmannen som vi har nå, han bruker jo noen slike begreper. Det handler ikke så mye om ledelse – det er mer en bruk av ord – som det blir fleipet litt med– at vi skal ha læringssløyfer, balansert målstyring og total kvalitetsledelsessystem. Det begynner å sette seg nå, når man forstår at dette ikke går over. ” (Erten)*

*”Så er det mange nye ord da i vår kommune, for vi har begynt å snakke på en annen måte. ” (Granat)*

Rektorene gir uttrykk for at de opplever nye og andre forventninger enn tidligere. De viser til nye begreper som kommer inn i diskursen om ledelse og at språket i administrasjonen har endret seg over noen år. De har dessuten tatt innover seg at endringene ikke kommer til å gå over med det første. Begrepene synes med andre ord å være etablert som en form for ledelse, som strukturerer arbeidet gjennom ord og begreper.

Noen av våre informanter er opptatt av hva de nye ideene skal føre til. Det problematiseres at standarder kan gjøre alle enhetene like. De opplever at det forventes større grad av konformitet mellom skolene og sektorene. En rektor frykter at de som Resultatsenhetsledere dermed blir mer handlingslammet og initiativløse.

Flere av dem nevner dilemmaet mellom stadig større grad av kontroll og forherligelsen av frihet innenfor den enkelte enhet. Rektorene har gitt klar melding om at de ikke ønsker en områdemodell, og slik ble det – foreløpig.

### 6.2.3 Makt og ansvar

Åkeren kommune er klart resultatstyrt. De har hatt et målstyringssystem i mange år og har vendt seg til at de blir målt. Nå er imidlertid måleskruen skrudd noen hakk strammere. Balansert målstyring er utvidet til ISO – sertifisering. Alt skal beskrives i standarder og dette gjør skolelederne noe betenkt.

*”nå vil man på en måte ha en indre kontroll. Så det ene er virksomhetsplanene, det andre er at vi nå skal begynne med mange standarder for hvordan ting skal være. ” (Granat)*

*”med så stor grad av kontroll og tilbakemeldingsrutiner og skjemaer og så videre -, kan det føre til at man føler at man blir handlingslammet. ” (Granat)*

*”Jeg opplever at det er mer arbeid. Og jeg opplever kanskje også at vi er litt puttet inn i en mal på en måte - Vi blir litt like” (Granat)*

Det bekymrer skolelederne at en kommune som før har dyrket ulikheter på mange måter blir presset inn i en elles standard. Med dette systemet er det en fare for at noen vil underrapportere for på den måten å ha noe å gå på. En av skolelederne sier det helt presist:

*” – hvis jeg skal se veldig egoistisk på virksomhetsplanen, så må jeg sette opp mange helt konkrete måleindikatorer, som jeg vet jeg kan nå, for da får jeg best resultat. Og da kan det hende jeg får best lønn.” (Granat)*

Vi ville høre hvilken oppfatning skolelederne hadde av hva som var de viktigste faktorene for rådmannens vurdering av dem som ledere. De svarer helt entydig faktorer som ikke berører skolens kjernevirksomhet:

*"det finnes ikke noe forsvar for å gå i minus – for det skal du bare sørge for at du ikke gjør. - da ville du nok ikke få en bra vurdering, tror jeg – dessuten handler det om å holde rammene – være klar over rammene – og bidra inn i kommunen– og forstå hans (rådmannens)system." (Erten)*

*"de ville sett på sykefraværet - de ville sett på budsjettene – de ville sett på karteleggingsprøvene – og de ville sett på alle måleinstrumentene vi har i skolen og vurdert meg ut fra det." (Fiken)*

*"hvorvidt du har forstått dette med balansert målstyring – hvor flink du er til å skrive virksomhetsplanene – hvor god man er til å ta innover seg forventningen om økt samhandling – samarbeid – tenking rundt det å være RE-leder – i stedet for rektor – hvor god man er til å tenke resultatforbedringer og få tiltak til forbedringer – sånn ønsker han nok å vurdere oss." (Erten)*

Det er stor misnøye med utviklingen av målstyringssystemet, men også en mistillit til troverdigheten i det som blir sagt. Det er kanskje ikke samsvar mellom det som sies og det som gjøres?

*"De sier at det relasjonelle er det viktigste, de sier at dialogen, prosessene er det viktigste, men det vi får er papirsystemer og ting som vi skal rapportere på. – Det er veldig dobbelt, og jeg tror at de kan miste dem som er mest selvgående, mest selvdrene, som vil noe. De som har en jobb og bare har lyst å være i den jobben, de kan godt leve med det." (Granat)*

Store endringer og stor frustrasjon er inntrykket vi får av intervjuene når det gjelder kravet om standardisering. I Åkeren kommune har skolelederne det vanskelig å akseptere den nye situasjonen. Rollen er blitt endret og lederne kjenner seg lite komfortable i forhold til kravet om standardisering av resultater. Dessuten er den sosiale strukturen ikke bygget opp omkring fellesskap med de andre RE – lederne. Motstanden er klart uttrykt og kan ikke misforstås.

*"rektorene har blitt litt sånn - lærerråd. Det er jo ingen av oss som kan beslutte. Hvordan gjør vi det? Er det flertalls - så ting henger i lufta fortsatt. " (Fiken)"Jeg har tenkt, når det har vært som mest turbulent, at nå må jeg ha fokus på skole. Jeg må passe på at kjernevirksomheten går, slik at ikke jeg mister fokus." (Fiken)*

*”Så vi fikk jo fort, på en måte, et rykte på oss for å være ganske steile, og rektorgruppa er jo - de er så mange og de er så vanskelige, de vil ikke gjøre sånn som alle andre gjør. ” (Granat)*

*”Det er noe av det som jeg synes har vært all right i tidligere tider når vi har hatt en sektorleder, det er en som du på en måte kan diskutere fag med. Og som ser hva du driver med. ” (Granat)*

Rektorene gir uttrykk for at de er usikre på forventningene knyttet til dem i en total tonivåmodell. De opplever seg som kommunale ledere, men samtidig lurere de på hvor rektorrollen vil bli av. De er usikre på rektorgruppen som egen arena og ser konturene av hvilke endringer som forespeiles av når generalister fra toppledernivået kommer på rektormøte. De opplever at andre RE-ledere synes at de er spesielle.

Et beslektet problem gjelder muligheten for å finne et fellesskap og en støtte for faglige beslutninger, slik det uttrykkes i sitatet nedenfor:

*”så skulle jeg gått inn og sett på denne nye skolelederrollen og sett på de endringene som er gjort i forhold til forskrift og lov – så hadde jeg laget et støtteapparat og en prosess i rektorgruppen – slik at vi forsto hva dette handler om.” (Erten)*

*”Jeg har jo blitt veldig selvstendig – men på den andre siden har jeg opplevd at det har vært situasjoner der man skulle ønske seg å selv ha en leder. ” (Erten)*

Disse utsagnene illustrerer at rektorene nå opplever seg overlatt til seg selv. De frykter å ikke bli bekreftet på sin faglige innsats. De er usikre på forventningene til dem i den nye rollen, men uttrykker samtidig at de ikke er satt i stand til å fylle den i en faglig forstand.

#### **6.2.4 Oppsummering**

Åkeren kommune er sterkt preget av å være resultatstyrt. Styringssystemet er bygget opp med standarder og måleindikatorer i den minste detalj. Dette er et nytt system som skolelederne er usikre på. Det ser ut til at prosessen i stor grad er styrt fra rådmannen og at prosessen og dialogen har kommet i bakgrunnen for resultatdimensjonen. En frustrasjon er tydelig å merke blant våre informanter.

## 6.3 Skolelederne og omstillingen i Skogen kommune

### 6.3.1 Om bakgrunnen for omstillingen:

Skogen kommune gjennomførte omstillingen i en periode med da økonomien til kommunen var under sterkt press. Også i årene etter vedtaket om ny struktur har økonomi vært hovedfokuset på det kommunale nivået.

*”Jeg tror at hovedgrunnen var å spare penger. Rett og slett å få vekk enkelte mellomledd for å spare og kanskje få det smidigere – at det ikke skulle være så mange ledd hele veien – men jeg tror nok at veldig mye hadde med penger å gjøre. ” (Iglén skole)*

*”Jeg oppfatter at det hadde noe med en ideologi i tida å gjøre – som fra høysesida i det politiske landskapet – altså det å tenke mer bedriftsøkonomisk og bedriftsretta måte å organisere på. ” (Iglén)*

*”- men det er en annen side – at de forskjellige som ble enhetsledere skulle få større ”makt”( i anførselstegn sier informanten) på egen enhet og kanskje ta større ansvar for driften der. ” (Hestén skole)*

*”Ja, effektivitet, rasjonalisering – det ble også lagt fram at dette skulle være motiverende – men man skjønnte jo at dette var noe som kom til andre kommuner før vår kommune. ” (Hestén)*

Rektorene i Skogen kommune knytter primært krav om større effektivitet og behovet for å spare penger til bakgrunnen for omstillingen. Som i de andre kommunene har de også oppfattet at det ligger noe mer enn ønske om innsparing og effektiv drift bak omstillingene som blir gjennomført.

### 6.3.2 Om strukturen

Når vi spør skolelederne i Skogen om hvordan de har merket endringene snakker de konsekvent om arbeidsoppgavene sine og den tida de tar.

*”det er veldig mange deler i rollen - og de delene kjemper om plassen hele tida - ” (Iglén)*

*”... men jeg føler at den administrative biten er voldsom stor og jeg tror det kommer av at den var mindre før. ” (Hestén)*



*”Lederrollen min er først og fremst masete. Det er stadig flere ting som skal gjøres, ikke minst blir det stadig mindre tid til å lede skole, som skole. Det blir heller å tenke på økonomi – i stor grad.” (Jerven skole)*

*”men jeg opplever at jeg mer og mer blir en form for kontorsjef – det går på merkantile saker.” (Jerven)*

Spesielt er det forholdet til det økonomiske ansvaret som omtales.

*”Den utvidelsen av de administrative oppgavene, det budsjettmessige, det krever enormt med tid. Men det har jo skjedd en voldsom utvikling for meg, til nå å oppleve at vi har møte med økonomiavdelingen og vet litt mer hva det dreier seg om. Jeg pleier å si at det første året mitt (i omstillingen), da jeg skulle kikke på hva som skjedde fra måned til måned, så lukket jeg bokstavelig talt øynene, fikk litt vondt i magen og tenkte: ”Bingo, bingo, bingo – hva har skjedd?” Så åpnet jeg dem – det var ingen god opplevelse. Jeg følte at jeg ikke satt med stor nok kompetanse i forhold til det ansvaret – det er vel det jeg har følt meg dårligst på. ”Og tenk, her sitter du og forvalter millioner uten å ha noen spesiell bakgrunn for denne type arbeid.” (Hesten)*

*”Og det at lønn stort sett er alt sammen i skole, det skjønte jeg til bunns etter hvert som vi fikk dette ansvaret. Bommer du på en halv lærer på en skole, så er det gjort. Da går det gæ`rnt.” (Hesten)*

Det er tydelig at det er økonomiansvaret som først og fremst representerer omstruktureringen for skolelederne her.

*”Jeg holdt budsjettet bedre den gangen (før omstillingen) - men det er kanskje menneskelig å gjøre sånn som jeg har tydd til noen ganger – fordi det var for lite penger til barn med problemer, som har diagnoser i alle mulige retninger. Da var det lettere å si ” jeg har ikke fått noe mer” – og vist folk videre. Det har jeg nok benyttet meg av jeg også.” (Jerven)*

*”Jeg har noen muligheter i dag til å velge ut, kunne disponere personalet – som jeg ikke hadde før. Jeg har en stor frihet til å velge hvilken retning vi skal gå sammen i personalet mitt. Jeg har en mulighet for å bruke penger på en annen måte enn før, sånn at jeg egentlig ar et større handlingsrom egentlig- så der har du mye av dynamikken” (Iglén)*

Det pedagogiske fellesskapet er savnet. Spesielt den tiden det ble drevet en ledelses- og utviklingsprosess.

*”den perioden med skoleutvikling, den var meget interessant. Den satte fart i skolene i bygda – den savner jeg. ” (Jerven)*

*”Jeg savner jo de pedagogiske debattene vi hadde i rektorkollegiet – og det hadde vel igjen noe med tid å gjøre – tenker jeg – men det var et forum for tanker om utvikling – og et nettverk rent menneskelig. ” (Hesten)*

*”Behovet mitt er ikke spesielt den personen som innehar skolesjefstillingen, men det var kontoret rundt vedkommende som styra med økonomi og en del andre ting som nå er kjørt ut på den enkelte skole – og det synes jeg tar alt for mye tid – og jeg er ikke økonom – og det tror jeg ikke noen av kollegaene mine er heller. Så vi sliter vel litt, mange av oss med den biten der. Jeg er redd for å gjøre noe galt. ” (Jerven)*

Men de ønsker seg ingen sjef som tar avgjørelser for dem, kanskje bare en som ser dem og et støtteapparat i rådhuset som kan gi de rette svarene på vanskelige problemer

*”Men det at skolesjefen tok avgjørelser for oss, det kunne være i meste laget noen ganger. Men han var jo i en sånn posisjon at han kunne ta avgjørelser – bestemme retningen – på skolene i kommunen. (Jerven)*

*”Ja, jeg liker den myndigheten jeg har fått... ” (Hesten)*

Alle skolelederne i Skogen kommune er opptatt av den store endringen som ligger i å ha fått totalt budsjettansvar. De beskriver en opplevelse av å ikke inneha den nødvendige kompetansen i forhold til dette. Alle tre forteller om økt arbeidsmengde som et resultat av omstillingen. De opplever imidlertid den nye rollen som positiv, til tross for arbeidsmengden.

### **6.3.3 Om prosessen**

Bare en av informantene omtaler at det har vært en positiv utvikling i forhold til de andre enhetslederne. De omtaler ikke noen bevisst utviklingsprosess og snakker heller ikke om dette som et savn.

*”Jeg tror det er flere av de andre enhetslederne for andre sektorer som har en annen opplevelse av meg som leder på Iglen skole i dag i forhold til det de hadde av meg som rektor på Iglen. Ja, det tror jeg faktisk, kanskje spesielt i forhold til disse gruppene vi har hatt, ikke sant, som har jobba sammen - At det har gitt en større innsikt i hvordan de forskjellige enhetslederne hadde det.” (Iglen)*

*Jeg tror kanskje at det å være rektor var sett på som, hva skal du si, mer suspekt, eller mer, ja- av de andre enhetslederne enn enhetslederrollen i dag blir opplevd som – det tror jeg faktisk.” (Iglen)*

Rektorene i Skogen kommune sier lite om prosesser de har deltatt i. Dette kan tyde på at det ikke har vært nevneverdige styrte prosesser i tilknytning til omstillingen.

#### **6.3.4 Makt og ansvar**

Om ansvarliggjøring snakker skolelederne i Skogen påfallende lite. De synes kanskje at skolen har nok krav gjennom statlige målformuleringer og at det ikke trenger å forsterkes gjennom kommunale virksomhetsplaner.

*”Jeg ville hatt færre forpliktende punkter i virksomhetsplanen.” (Hesten)*

Men det oppleves ikke som plagsom interesse og kontroll fra kommunalt hold.

*”Jeg opplever at så lenge det ikke skjer noe helt spesielle ting ved denne enheten, så lever denne enheten sitt liv. Den har noen forpliktende målsettinger i virksomhetsplanen som man blir målt i forhold til, men det daglige livet her er ensomt i forhold til toppledelsen.” (Hesten)*

#### **6.3.5 Oppsummering**

De tre skolelederne sier alle at de synes at den pedagogiske delen av rektorjobben er den mest motiverende, men som de alle føler har fått lide som et resultat av mange nye oppgaver og ansvarsområder. Alle tre uttrykker at de savner perioden da skoleetaten ga tilbud om et internt skoleutviklingsprogram. Skolelederne føler til tider rektorrollen vanskelig i forhold til de andre enhetslederne. Den største endringen er knyttet til ansvaret for økonomien, men opplever ikke stor grad av målstyringspress

på andre områder. De liker rollen, men kunne tenke seg et bedre støtteapparat som kunne gjøre de oppgavene som de ikke føler at de har kompetanse i. På spørsmål om hva de ønsker av endringer, kommer dette tydelig fram:

*”jeg ville vært enhetsleder – men jeg ville hatt et apparat hvor jeg kunne si at ” det der må du gjøre for meg”, og hvor vedkommende skulle svare ”ja vel” og ikke svare ”det er ikke min oppgave” – slik jeg føler at det er i dag.” (Hesten)*

*”Jeg skulle gjerne hatt de to - tre personene tilbake som hadde ansvaret for skoleøkonomien.” (Jerven)*

*”Nei, det måtte være et nivå som kunne styre pengene, så jeg slapp å ha det ansvaret, for det liker jeg ikke. Som jeg sa – jeg er redd for å styre med så mye penger. ” (Jerven)*

*”Jeg tror at et bedre system på støttefunksjonene ville kunne frigjøre tid for meg – til å bruke tida mi på de lederoppgavene som jeg tror er de viktigste aspektene for å få en skoleenhet som kunne yte maksimalt.” (Iglén)*

*”Jeg ville hatt en gammeldags skolevaktmester.” (Hesten)*

De tre rektorene er samstemte i at de hadde ønsket at noen kunne avlaste dem, at de hadde hatt noen å delegerer oppgaver til. De gir uttrykk for at de mangler kompetanse og opplever liten støtte i forhold til økonomistyringen.

## 6.4 Skoleledernes oppfatning av “Den nye kommunen”

Ni rektorer i tre forskjellige kommuner har deltatt i en større omstilling i sine kommuner. I ulik grad har de vært involvert i prosjektene som lå til grunn for omstillingene. To av kommunene hadde svært dårlig kommuneøkonomi da omstillingen startet, og i disse kommunene sier alle rektorene noe om at økonomi sannsynligvis var en viktig grunn til at omstillingen ble iverksatt. I alle tre kommunene møter vi utsagn om delegering av makt og myndighet som en ønsket effekt av omstillingen. Oppgaver som tidligere har vært utført i rådmannens stab og på etatskontor, skulle delegeres ned til den enkelte virksomhet. Utsagnene om

---

bakgrunnen for omstillingen tyder på at oppfatningene varierer uavhengig av hvilken kommune de kommer fra.

Selv om vi brukte samme intervjuguide til alle informantene, ser vi at samtalene utviklet seg forskjellig i de tre kommunene. Vi som forskere var som nevnt ikke bevisste på dette før vi så utskrifter av intervjuene og begynte å studere utsagnene. Utskriftene viser at fokusområdene innenfor kommunene hadde en del likhetstrekk.

Skolelederne i Sjøen kommune refererer i stor grad til strukturer og prosesser som ikke er relaterte spesifikt til utdanningsområdet. De er opptatt av områdemodellen, den strategiske ledergruppen som de er med i og kommunens omdømmebygging. Med entusiasme og en viss stolthet forteller de om hyggelige minner knyttet til felles sosiale opplevelser. Rådmannen er en sentral skikkelse i alle uttalelsene. De snakker mye om generell kompetanseutvikling, og ikke skoleutvikling spesielt. I liten grad fokuserer de på rapporteringer og målinger. De synes å ha akseptert lederrollen i en kommune i stadig endring, men det er vanskelig å tolke om dette gir uttrykk for resignasjon eller en tro på systemet. Det er lagt stor vekt på bygging av felles visjoner omkring hva denne omstillingen skal gjøre for kommunen, og begrepene til mening gjennom dialog om dem. Vi vil si at Sjøen kommune framstår som å være preget av *verdiledelse*.

Skolelederne i Åkeren kommune er midt i en ny dreining i omstillingen, og alle tre har fokus på skolenes og rektorenes posisjon i det nye systemet. I Skogen kommune er alle tre informantene opptatt av sin nye situasjon og forhold til rådmannsnivået. Vi registrerer stor grad av usikkerhet knyttet til framtida. Spesielt er de opptatt av hvilken posisjon rektorgruppen vil få og hvordan de blir oppfattet av resten av organisasjonen. Alle fokuserer på rådmannen og refererer stadig til hva han sier og gjør. Vi registrerer en avventende holdning hos alle tre. En har valgt å gå inn aktivt i prosessen rundt nytt sertifiseringssystem for å kunne påvirke, de to andre vil vente og se hva som skjer. De tre informantene gir inntrykk av være selvstendige rektorer som er vant til å ordne opp på egen skole og som over år har tatt aktivt del i kommunens skoleutviklingsprosjekter. Prosjektene har vært profilert også utover kommunens

grenser. Rektorene er fortrolige med måleindikatorer og etterspørring av resultater og har gode rutiner knyttet til ulike rapporteringer.

Skolelederne i Skogen kommune har fokus på egen arbeidssituasjon. De gir uttrykk for at de trives med å ha fått større ansvar, men alle tre uttrykker en avmaktsfølelse knyttet til evnen og muligheten for å kunne fylle rollen som enhetsleder. Underveis i omstillingsprosessen har de opplevd å bli overlatt til seg selv uten å ha hatt tilgang på nødvendige verktøy og kompetanse. Ingen av informantene nevner rådmannsnivået som retningsgivende, bortsett fra en opplevd forventning om å holde budsjettet, som alle nevner. Alle tre gir uttrykk for å savne det pedagogiske fellesskapet og den felles skolelederutviklingen som kommunen hadde noen år tidligere.

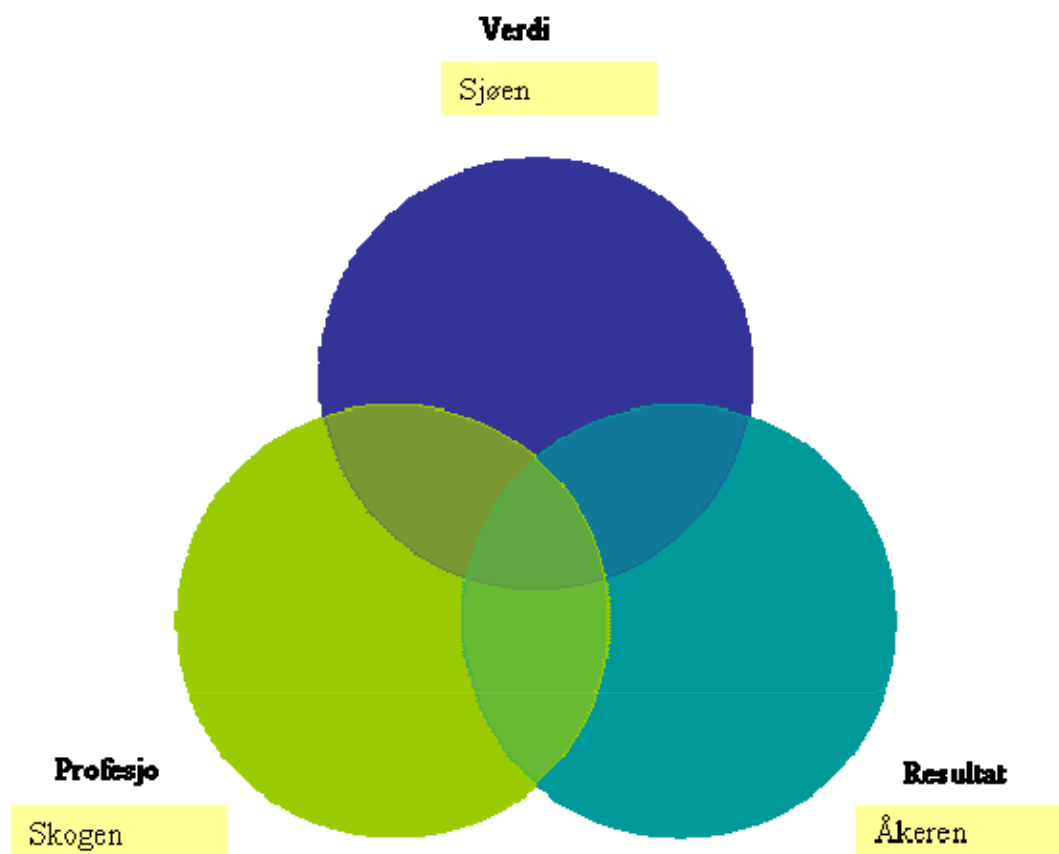
Gjennom en systematisk gjennomgang av skoleledernes uttalelser har vi foretatt en oppsummering av det vi fant i skjema vist nedenfor. Skjemaet viser i stikkordsform en oversikt over likheter og ulikheter i skoleledernes oppfatninger og beskrivelser av sin situasjon i forhold til omstruktureringen. I vår analyse har det vist seg at det ofte er like viktig det informantene ikke sier noe om som det som faktisk blir sagt. En tilsvarende samlet oversikt over de faktiske endringene som var gjennomført i de tre kommunene på det tidspunktet intervjuene ble foretatt, er utarbeidet og foreligger som vedlegg 4.

	<b>Sjøen</b>	<b>Åkeren</b>	<b>Skogen</b>
<b>Bakgrunnen for omstillingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- økonomiske innsparinger</li> <li>- mer ansvarliggjort /myndiggjort</li> <li>- Oppskrift (statoil?)</li> <li>- rådmannen mente det var lettere å styre</li> <li>- mer helhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- større lokal beslutningsmyndighet</li> <li>- til for brukerne</li> <li>- oppskrift (en vind)</li> <li>- effektivisering</li> <li>- større frihet</li> <li>- fornøye brukere</li> <li>- fjerne skott mellom sektorene</li> <li>- mer helhet</li> <li>- tro på en flat organisasjon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- økonomiske innsparinger</li> <li>- effektivisering</li> <li>- bedriftsøkonomisk</li> <li>- ideologi</li> <li>- større frihet</li> <li>- mer ansvarliggjort</li> <li>- oppskrifter</li> </ul>
<b>Struktur Formell</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aksepterer sammenslåing av enheter</li> <li>- aksepterer at mellomlederen er borte – linjen</li> <li>- har lederkontrakt men den er ikke virksom</li> <li>- vanskelig å finne hvem du skal snakke med</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- største endring skjedde ved overføring av økonomi ansvaret i 1997</li> <li>- resultatenhetsledere (RE)</li> <li>- generalister</li> <li>- uenig med rådmannen om strukturen</li> <li>- rektorkollegiet har mistet sin beslutningskraft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- har fått økonomiansvar</li> <li>- har fullt ut akseptert at de er direkte under rådmannen</li> <li>- beholdt kommunalsjef for skole</li> </ul>
<b>Sosial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- savner hjelp i vanskelige saker</li> <li>- liten grad av rektorfellesskap- ikke prioritert</li> <li>- positivt fremholdt deltagelse hver uke i rådmannens strategiske ledemøte</li> <li>- rektorene "rotter seg sammen"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Føler at rektortittelen ikke kan brukes</li> <li>- svært turbulent forhold til endringen den skolefaglige delen</li> <li>- lite tverrfaglig kulturbygging</li> <li>- rektorfellesskapet aksepteres ikke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opplever positiv endring i forholdet til andre enhetsledere utenfor skolen</li> <li>- savner det pedagogiske utviklingsfellesskapet</li> <li>- rektorene opplever seg som suspekter i forhold til andre</li> <li>- savner kvalifisert støtte</li> </ul>
<b>Prosesen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fokuset har vært på utvikling</li> <li>- flere inne med metodiske grep om prosesser</li> <li>- felles turer – bygge felles kultur</li> <li>- lederopplæring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sier lite om prosessen før, men viser frustrasjon over det som skjer nå</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- snakker ikke om prosessen</li> </ul>
<b>Adopterte begreper</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tydelig språkdanning</li> <li>- "Lærende organisasjon", "myndiggjorte medarbeidere/ledere"</li> <li>- "delaktighet"</li> <li>- "Brukerne"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ikke lov å si "rektor"</li> <li>- "balansert målstyring"</li> <li>- Total Kvalitetsledelse"</li> <li>- "læringsløyper"</li> <li>- språkdanningen tydelig med nåværende rådmann</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingen bevisst språkdanning</li> <li>- "brukerne våre" har festet seg</li> </ul>

*Figur 2: Matrise over forskjeller og likheter mellom kommunene sortert etter 5 fokusområder*

I vår problemstilling har vi sagt at vi ønsket å dokumentere hvilke likheter og forskjeller som kan spores i tre kommuner som har valgt felles utgangspunkt for overgang til tonivåledelse. Vi kan av vårt materiale se at de tre kommunene til tross for en svært lik beskrivelse av de problemene kommunene slet med, og med felles verdigrunnlag for omstillingen, har utviklet seg ulikt. Vi har valgt å beskrive omstillingen kommunene i henhold til den styringsverdi den enkelte kommune bærer gjennomgående preg av i våre funn. Etter det vi ser av dokumentanalysen og intervjumaterialet fra våre skoleledere, er det grunnlag for å si at Sjøen kommune fremstår som en *Verdistyrt* kommune. På samme grunnlag vil vi beskrive Åkeren

kommune som å være styrt etter forventninger om *resultater*. For Skogen vedkommende er det tydelig at den ”gamle” sektortenkningen enda er sterkt fremtredende. Vi beskriver dette som *Profesjonsstyrt*. Selvfølgelig er det ikke slik at noen av kommunene befinner seg i bare den ene tradisjonen. Det vil alltid finnes overlappinger. Dette er beskrevet gjennom den nedenstående figuren:



Figur 3: Kommunenes styringsverdier



## 6.5 Myndiggjøring og selvledelse

Under arbeidet både i egen kommune og gjennom arbeidet med de tre casekommunene har vi ved flere anledninger møtt begrepet *Myndiggjorte medarbeidere*. Begrepet kan se ut til å ha hatt så stor gjennomslagskraft, at det er god grunn til å se nærmere på det.

Selve begrepet er et forsøk på å oversette det engelske begrepet empowerment. Først og fremst er begrepet kjent fra den sosialfaglige sammenhengen. Det har blitt hevdet at den etablerte tenkningen omkring tjenestebasert omsorg fører til umyndiggjøring og undertrykking av marginaliserte brukere. Tjenestebrukerne krever i dag rett til selv å bestemme innholdet i sine hjelpebehov, og rett til å bestemme over sine liv.

Ole Petter Askheim peker i sin bok "Fra normalisering til empowerment" (2003), på at begrepet både har en individuell og en strukturell dimensjon. Den individuelle er rettet mot de prosesser og aktiviteter som har til hensikt å øke individets kontroll over egen livssituasjon. Den strukturelle dimensjonen omfatter de maktforhold og samfunnsstrukturer som opprettholder ulikhet og urettferdighet i samfunnet.

Empowerment representerer både et mål og et virkemiddel. Det er viktig i seg selv at avmektige grupper kan gjenreise sin styrke og posisjon som likeverdige, meningsberettigede borgere i samfunnet. Samtidig er empowerment et virkemiddel til å endre maktforhold og sosiale forhold i en politikk som har frigjøring som mål.

Ordet viser at begrepet har noe med overføring av makt å gjøre. Opprinnelsen til ordet knyttes ofte til den amerikanske borgerrettsbevegelsen på 70 – tallet (Dalrymple og Bruke 1997), men frigjøringsbevegelser og kvinnebevegelser har også vært inspirasjonskilder til denne tenkningen. I bunnen ligger utvilsomt teorien fra De undertrykte pedagogikk av søramerikaneren Paolo Freire (1974). Denne pedagogikken er kjent som frigjørende pedagogikk. Han var spesielt opptatt av å utjevne maktforholdet mellom den som underviser og den som lærer. Læringen måtte skje gjennom en likeverdig dialog, mente Freire. Dette gjaldt i alle sammenhenger i livet der endring skulle skje.

I dag knyttes imidlertid Empowerment - begrepet til en kritikk av og ønske om å fornye velferdsstaten. Den politiske høyresidens velferdsliberalisme og konsumentorientering har grepet fatt i begrepet. Peter og Marshall (1991) hevder at empowerment opprinnelig er et av grunnbegrepene i liberalismen. Vi kjenner det igjen ved fenomener som "fritt brukervalg" der valgfrihet er det store mantra i organisering av offentlige tjenester.

I 2001 gav KS (Kommunenes sentralforbund) ut heftet "Ny giv i arbeidsgiverpolitikken" Her skisseres ideer om utvikling av holdninger og handlinger for kommunale arbeidsgivere. Arbeidsgiverpolitikken skal bygge på tre "verdielementer" og sammenhengen mellom disse skal skape den ønskede dynamikken:

#### *TILRETTELEGGENDE LEDELSE*

*- vil si å stole på egen virksomhet. Styring ovenfra nedtones til fordel for styring etter signaler fra brukerne og omgivelsene. En tilretteleggende ledelse utfordrer, stiller krav til resultater, men like mye om en grunnleggende tillit og lojalitet til medarbeiderne*

#### *MYNDIGGJORTE MEDARBEIDERE*

*- er ansvarlige og selvstendige medarbeidere som har fått og grepet retten til å beslutte på områder der de er kompetente. Det dreier seg om innflytelse og kontroll over egen arbeidssituasjon. Myndiggjorte medarbeidere er en forutsetning for å utvikle kvalitet.*

#### *OMGIVELSESORIENTERING*

*- Informasjon fra brukerne og omgivelsene er den sterkeste drivkraften til å utvikle kommunen. Dialog med brukerne og bearbeiding av brukerinformasjon er utgangspunktet for å utvikle tjenestene. Medarbeiderne utvikles når tjenestene utvikles*

I følge denne tenkningen skal medarbeiderne få makten og styringen over sin arbeidssituasjon mens informasjon fra brukerne skal være drivkraften.

---

I Sjøen har Ellen Sofie Baalsrud (2006) skrevet i sin dokumentarbok om myndiggjøringsbegrepet. Her har forfatteren gjengitt kommunens presisering av hva de legger i begrepet Myndiggjorte medarbeidere.

- Kjenner til overordnede mål
- Vet til enhver tid hvilke oppgaver han/hun kan utføre og ta initiativ til
- Vet til enhver tid at hun/han har fullmakt til å treffe de beslutninger som er nødvendig for å utføre oppgavene, samt hvilke rammer som gjelder for disse beslutningene
- Vet at hun/han til enhver tid har støtte og anerkjennelse fra leder og kollegaer for måten hun/han løser oppgavene på. (referanse, evt. sidetall)

Denne beskrivelsen av myndiggjøring er etter vår mening svært interessant. Det minner sterkt om begrepet *Selvledelse* som er det gjennomgående mantra innen ledelse i offentlig og delvis privat sektor i Danmark. I magasinet KOM (jan 2007) er det en rekke artikler om dette fenomenet. Annemette Gravgaard Petersen skriver i artikkelen "*I harmoni med medarbeiderne*" om synspunktene til en dansk foregangsfigur: professor Lars Goldschmidt. Artikkelforfatteren sier at ideologien bak *Selvledelse* er at ledelse skal skje på lavest mulig nivå. Tradisjonelle lederhandlinger skal bare skje i tre situasjoner:

- Når medarbeideren ber om det
- Når medarbeideren ikke ber om det, men det likevel er nødvendig
- Når medarbeideren ganske enkelt ikke har den nødvendige kompetanse

Formålet med *Selvledelse* er ikke fravær av ledelse, men en annen form for ledelse. *Selvledelse* stiller store krav til ledernes relasjonelle kompetanse. Det handlingsrommet som blir gjort tilgjengelig, må være forhandlet og forstått av både leder og medarbeider. Dette krever at lederen ikke skal lede gjennom bare å fordele arbeidet, fremme visjoner og kontrollere på resultat, men først og fremst må lederen

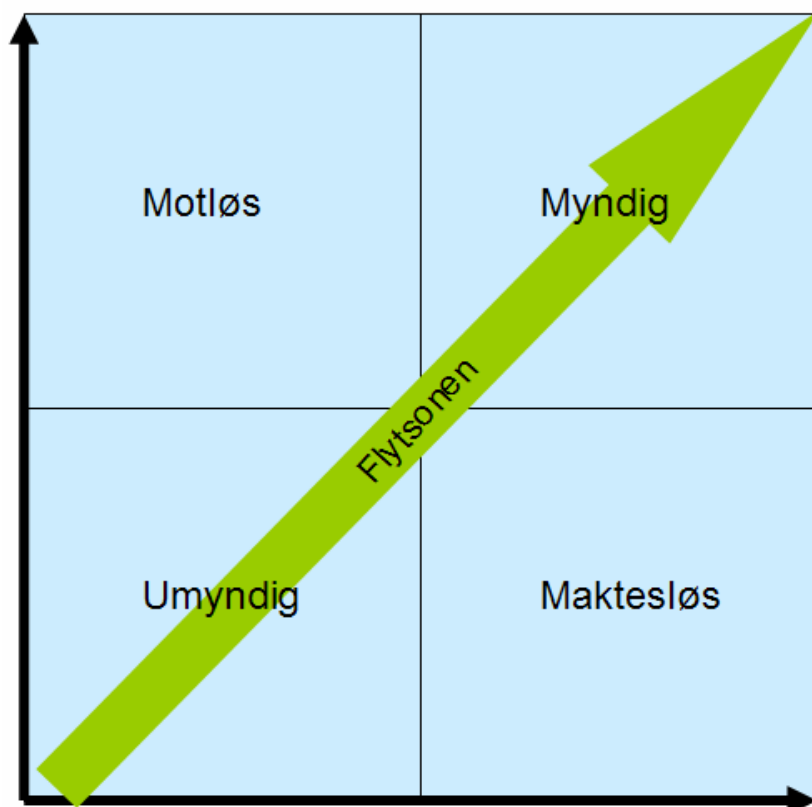
være en ”sparring-partner” for sine medarbeidere. Denne formen for ledelse sprer seg sterk spesielt i virksomheter der de ansatte har høy kompetanse.

I SNF rapport nr 26/06 om ”*Fremtidens ledelse i kommunene*” redegjøres det for en studie gjennomført av Sollund, Trygstad og Johansen som gjelder betingelsene for myndiggjøring i pleie og omsorgssektoren i 12 kommuner. Disse har identifisert tre ulike tilnærminger til myndiggjøring. Den første er en mote- eller konseptdrevet tilnærming. Kommunene adopterer myndiggjøring fordi ”alle andre gjør det” eller fordi de ser det som en ”moderne” løsning. Den andre tilnærmingen er av instrumentell art. Myndiggjøringen i dette tilfellet ses på som et strategisk verktøy for å forbedre tjenesten. Den tredje tilnærmingen tar utgangspunkt i medarbeiderens hverdag i organisasjonen. De kommunene som har valgt den siste tilnærmingen har i deres studie vist seg å ha det beste resultatet.

Vi har sett at dette er et område som i tiden framover bør vekke forskerinteresse også innen kommunesektoren i Norge. Hva slags myndiggjøringsbegrep er det KS forfekter? Det vi ser er tydelige forskjeller i hvordan våre skoleledere opplever myndiggjøringen av dem selv. Vi ønsker her å antyde en sammenheng som går fram av våre analyser. Informantene opplever frustrasjoner og manglende grad av myndiggjøring når det gjelder å kunne foreta skolefaglige drøftinger og i forhold til kravet om standardisering av resultater. Noen har sin frustrasjon knyttet til en opplevelse av at målene er utydelige eller ikke forhandlet og samsnakket med den kommunale lederen.

Det ser ut til at denne frustrasjonen ikke handler om manglende faktisk opplevd handlingsrom eller makt. Det er når skolelederen ikke lenger kjenner *retningen*, at det oppstår en følelse av *motløshet*. Når retningen og målene er klare og felles forstått, kan det se ut som noen av våre skoleledere allikevel ikke tar i bruk det handlingsrommet eller makten de er tildelt. Denne frustrasjonen beskriver vi som *maktesløshet*. Når disse to faktorene, den forhandlede målsetting eller retning, og den faktiske inntatte makt eller handlingsrom, befinner seg i balanse, vil myndiggjøring

kunne frigjøre og utløse energi og kreativitet. Vi har valgt å beskrive dette ved hjelp av modellen vist nedenfor.



Figur 4: Myndighetsmodell

Figuren kan forstås som en måte å uttrykke hvordan graden av myndiggjøring varierer i forhold til de to faktorene, målforståelse og makt. Den horisontale aksene representerer i hvilken grad en har forstått, eller forhandlet, målene. Den vertikale aksene representerer på samme måten i hvor stor grad en har grepet makten, eller utnytter handlingsrommet. Balansen mellom de to aksene vil kunne skape en flytsone mot mer myndiggjøring.

## 7. Skoleledelse i tre tonivåkommuner

### 7.1 Skolelederens rolle

Kommunene har et felles utgangspunkt for omstilling til tonivåledelse. Likevel kan det synes som om de tre kommunene vektlegger forskjellige mål og prosesser knyttet til styringen. Sjøen kommune har lagt vekt på prosesser som skal gi lederne en felles kommunal identitet knyttet til mål og verdier. Åkeren kommune har utviklet systemer knyttet til resultatmåling og hyppige rapporteringer. Skogen kommune kan kategoriseres innen den tradisjonelle formen for styring i kommuner, der hver sektor i stor grad beskjeftiger seg innenfor egne fagområder.

Vi har tidligere i oppgaven vist til sentrale dokumenter som belyser at skolelederrollen generelt sett er en rolle i omforming. I utgangspunktet var rektorfunksjonen administrativt begrunnet. Skolen hadde behov for en person som kunne ivareta administrative oppgaver som protokollføring, arkivering, klagesaker m.m. (Løtsberg 1997). Etter hvert utviklet rollen seg fra administrator til inspirator (op.cit.). Fram mot 1980 blir rektors mandat i stadig større grad knyttet til rollen som pedagogisk leder og personalleder. På 80-tallet finner man en forventning om en endringsorientert rektor som også skal ”legge forholdene til rette for det pedagogiske utviklingsarbeidet” (NOU 1983:14).

Paradoksalt nok økes også de administrative oppgavene som rektor skal løse parallelt med kravet om tilrettelegging for pedagogisk utvikling. Det kan virke som om det er den teknisk – administrative delen av rektorrollen som etter hvert blir mest iøynefallende og dermed også høyest verdsatt (Løtsberg 1997). Rektor har mange ledelsesfunksjoner. I sin doktoravhandling ”Rektor som pedagogisk leder i grunnskolen – i spenningsfeltet mellom forvaltning, tradisjon og profesjon” studerte Møller (1995) nye krav og forventninger til rektorrollen i forhold til den pedagogiske lederrollen. Innenfor denne rolleterminologien rettes fokus mot forventningene til

posisjonen, i motsetning til Mintzberg (1993) som kategoriserte roller i forhold til lederatferd (Løttersberg 1997). Vi ønsker som Møller å ta utgangspunkt i de nye forventningene til lederrollen, slik de utformes i spenningsfeltet mellom kommunale prioriteringer og det pedagogiske arbeidet i skolen. Et mulig perspektiv er å knytte endringer til rolleidentiteter slik Møller argumenterer for i boka Lederidentitet i skolen. (Møller 2004) Som aktør i prosjektet som lå til grunn for boka, svarte en av oss på et omfattende spørreskjema om egen opplevelse av skolelederrollen og fikk delta på studiereise til England. Vi besøkte flere skoler og deltakeren fra forskergruppen holdt foredrag for rektorer fra England, Irland og Danmark om egen opplevelse av skolelederrollen. Vi har valgt å presentere bilder av hvordan skoleledere opplever og utformer sin rolle i forhold til kommunale satsinger, og hvor personlige aspekter sees i lys av ulike forventninger til den nye lederrollen.

## 7.2 Ansvarsplikten

Som nevnt tidligere i oppgaven, er det et forsterket fokus på ansvar og myndighet i så vel lokale som sentrale styringsdokumenter. Skolene som egne resultatenheter får stadig større ansvar lagt ned på enhetene. Ansvarliggjøring (accountability) har blitt et sentralt begrep i denne forbindelse, og flere forskere har anvendt begrepet i et teoretisert perspektiv. (Sinclair 1995, O'Day 2002, Møller 2004) Slik begrepet oppfattes internasjonalt, handler det om å stille noen til ansvar. En gjøres ansvarlig for resultatet av og kvaliteten på den jobben som gjøres. Det foreligger også sterke krav om dokumentasjon. I forhold til de dokumentene vi har med i vårt forskningsmateriale, samsvarer dette med de nye kravene og forventningene som ser ut til å manifestere seg i forhold til den kommunale lederrollen. Ansvarliggjøring knyttet til skoleledere spesielt, er omhandlet i det tidligere nevnte forskningsprosjektet (Møller 2004) og danner et viktig bakteppe i forhold til våre analyser og drøftinger videre.

Møller (2005) sidestiller begrepene ansvarliggjøring /ansvarsplikt. Det velger også vi å gjøre og vil i oppgaven komme til å bruke begrepene om hverandre. For å kunne

identifisere ulike dimensjoner av ansvarsplikten, velger vi å bruke Amanda Sinclairs (1995) fem former for ansvarsplikt som analyseverktøy. Disse utarbeidet hun etter å ha studert engelske etatsjefers forståelse av egen ansvarsplikt som ledere. De fem formene for ansvarsplikt er

- Political accountability
- Public accountability
- Managerial accountability
- Professional accountability
- Personal accountability

Jorunn Møller har oversatt disse begrepene til en norsk kontekst, som vi vil benytte oss av. Vi velger å bruke hennes forklaringsramme. Political accountability oversettes til den samfunnsmessige ansvarsplikten. Denne kommer først og fremst til uttrykk i læreplaner og lover. Hvordan disse tolkes, kan være utslagsgivende for hvordan ansvarsplikten håndteres. En av våre informanter uttrykker eget forhold til denne ansvarsplikten slik;

*"å lede i følge krav fra opplæringslov, - pålegg og krav fra kommunen, både pedagogisk og økonomisk." (Andedammen)*

At denne ansvarsplikten er oppfanget, kan illustreres ved flg. uttalelse:

*"politikerne har visse forventninger om at en skal se skolen mer i et samfunnsperspektiv. Det med å se oppvekst som et vidt begrep og jobbe sammen med lag og foreninger i området." (Badedammen)*

Sjøen kommune har områdeledere som har ansvar for flere skoler, PPT, helsesøstertjenesten den kommunale ungdomsklubben og også kommunens kontakt med det frivillige barne- og ungdomsarbeidet i området. I dette ligger et utvidet samfunnsansvar, slik vi oppfatter det. De to siterte rektorene jobber begge i Sjøen kommune. Der har det blitt lagt mye vekt på en helhetlig tenking rundt innbyggerne. Åkeren kommune ønsket også å gjennomføre en områdemodell knyttet til skolene, men har lagt det på is, da skolelederne gikk sterkt imot det. I Skogen kommune har sentralisering i større enheter ikke vært drøftet.



Public accountability transformeres av Møller til å ” diskutere sin praksis i det offentlige rom”. Denne ansvarsplikten innebærer å gi innsyn i skolens praksis, bidra til å avmystifisere læringsarbeidet og begrunne sine valg overfor foresatte og lokalsamfunn. Til en viss grad har skolen tatt innover seg plikten til å stå fram med elevresultater, og gjennomføre brukerundersøkelser, men i liten grad har pedagogiske drøftinger og argumentasjoner foregått utenfor skolearenaen. Oppfatningen har i stor grad vært at det bare er pedagoger som er meningsberettiget om skolens praksis. Et slikt syn viderefører en profesjonsorientert ledelse som ivaretar læreres perspektiver, framfor foreldre og offentlighetens innflytelse.

I vårt materiale er det ingen av rektorene som eksplisitt nevner denne formen for ansvarliggjøring som en vesentlig del av rektoransvaret. Når det er snakk om å vise fram skolens praksis, er det imidlertid flere uttalelser. Da dreier det seg først og fremst om å synliggjøre praksis på skolens egne premisser. En skoleleder hadde fått besøk av en gruppe politikere og toppledelsen i kommunen, og slik opplevde hun det;

*”Nå var jeg jo veldig bevisst på at jeg ville vise dem det som jeg syntes det var viktig at de så. Og da var de veldig imponert over det pedagogiske. Nå er de veldig langt derfra, så det skal ikke så mye til. ”*  
(Badedammen)

I vårt materiale finner vi ikke noe som skulle tilsi at skolelederne er opptatt av å åpne opp for mer involvering og innsyn i skolens praksis. I alle kommunene snakket noen av rektorene derimot om å vise seg fram for offentligheten – i forhold til omdømmebygging. Dette gjaldt både på kommune og enhetsledernivå.

*”Jeg er egentlig opptatt av det som skjer på skolen her. Jeg vet det er mange som er opptatt av omdømmebygging – jeg skjønner at det ligger veldig mye der – og for meg er det da veldig viktig at det er sammenheng mellom omdømme og det som egentlig skjer.”* (Hesten)

*”Og hvis en skal eksponeres for noe, så er det fordi en skole har funnet ut at de skal sitte på baller i stedet for stoler - Det er sant, det!.....Men det la seg da. Det var ikke så interessant etter hvert å sitte på herre ballene. Så stolene kom inn igjen. Altså, det er noe -”* (Celsiusdammen)

Når dette fenomenet tas opp, gjøres det med en ironisk undertone. O`Day omtaler fenomenet som "Christmas tree school". Med det mener hun tiltak som iverksettes og som i realiteten bare er kosmetisk og ikke nødvendigvis sier noe om kvaliteten på tilbudet. Måten informantene omtalte omdømmebyggingen på, tilsier at de har lite til overs for å vise fram praksis som de kvalitativt ikke kan gå gode for.

Når det gjelder managerial accountability, finner vi mange uttalelser. Denne ansvarliggjøringen dreier seg om å stå til regnskap overfor overordnet myndighet i forhold til bruk av ressurser og oppnådd resultat. New Public Management retter oppmerksomheten spesielt mot denne formen for ansvarsplikt.

*"Akkurat nå er det ganske mye rapportering.....og det er for så vidt ikke noe annerledes enn det har vært de andre årene, bortsett fra at det er mer rapportering og det er mer innblanding i rapporteringen."*  
(Granat)

*"Vi svarer månedlig på hvordan ståa er budsjettmessig – det er de jo veldig interessert i "* (Jerven)

*"Det jeg vet at de i hvert fall sier at de skal måle på – er økonomistyring."* (Iglén)

*"Nå vil man på en måte ha en indre kontroll. Det ene er virksomhetsplanen, det andre er at vi nå skal begynne med mange standarder for hvordan ting skal være..."* (Granat)

Det er denne ansvarsplikten som er mest omtalt hos skolelederne i alle kommunene. Samtlige rektorer omtaler forventningen fra overordnet nivå om rapporteringer på økonomi og virksomhetsplaner. Åkeren kommune har et sett av systemer for jevnlig rapporteringer. De har også månedlige digitale oppfølgingsrutiner knyttet til rapporteringene. Da rapporteres det på sju faste områder. Det skal redegjøres for status i forhold til mål. Er det avvik skal det rapporteres, og leder melder fra dersom han trenger lederstøtte for å komme i balanse. I tillegg møtes RE -lederne på tvers av sektorene noen ganger årlig. Da møter også rådmannen eller en annen kommunalsjef. I gruppen forteller RE -lederne hverandre om enhetens status i forhold til målene i virksomhetsplanen, og den enkeltes utfordringer tas opp og man gir hverandre veiledning i forhold til dette. Ingen av de andre kommunene har noe tilsvarende.

Den fjerde formen for ansvarliggjøring, Professional accountability, handler om skolens kollektive ansvar for å gi profesjonell opplæring av høy kvalitet. Innenfor Møllers definisjon, innbefatter dette interne drøftinger om god praksis og systematisk vurdering av denne. Vi har ikke befattet oss konkret med spørsmålet som gjelder skolelederne håndtering av dette ansvaret på sin skole, men alle rektorene framhever på en eller annen måte viktigheten av å opptre som pedagogiske ledere på sine skoler. Alle er opptatt av å gi et kvalitativt godt tilbud til elevene, men bare en gikk nærmere inn på hvordan dette ble gjort. Imidlertid uttalte flere rektorer at de hadde ønsket å kunne bruke mer tid på denne delen av rektorjobben.

*”den pedagogiske lederbiten er en utrolig viktig del av jobben og for meg personlig den viktigste – som i de tider vi har nå, med en ny læreplan...men skoleutviklingsdelen tar mye tid hvis det skal gjøres ordentlig. Det er den viktigste delen av å drive skole, opplever jeg...”*  
(Iglen)

Vi har ikke noe grunnlag for å si noe om på hvilken måte våre informanter inntok denne ansvarsplikten ut ifra Møllers definisjon. Vi kan imidlertid slå fast at samtlige rektorer vektla sitt faglige oppdrag som viktig og at dette oppdraget gjaldt hvordan skolen utvikler seg når det gjelder det pedagogiske arbeidet i skolen.

Sinclairs siste form for ansvarliggjøring er personal accountability. Denne dreier seg om personens egne verdier, som man ikke er villig til å gå på akkord med. Personlige overveielser kan rettes mot egeninteresser, men vel så mye hva som inspirerer i arbeidet som rektor. Det er først og fremst interessen for skolen, som informantene uttaler seg om:

*”det er klart at når læreren sier at han gleder seg til enhver ny dag, så har jeg jo fått en kjempe tilbakemelding, synes jeg da. De tingene synes jeg er veldig viktig....”* (Andedammen)

*”Nei, det er få andre ting enn elevene – elevene står i fokus da, naturligvis. Jeg prøver å holde meg orientert hele tida om hvordan det går med den ene og den andre eleven...”* (Jerven)

Tradisjonelt vet en at skolelederne personlige ansvarlighet har vært stor. Det har vært knyttet til skolens oppdrag og mening i vid forstand. Skolens verdier har ofte vært

sammenfallende med skolelederens verdier, og det kan være vanskelig å skille mellom rektorenes profesjonelle og personlige ansvarsplikt. Hva den enkelte leder personlig legger vekt på, og blir stilt til ansvar for i lys av andres forventninger, er imidlertid et nytt trekk ved ansvarliggjøring som ledelsesform. Våre informanter hadde ingen klare uttalelser som tilsa en ny form for personlig ansvarliggjøring. Gjennom skoleledernes omtale av egen jobb og forholdet til denne, var det heller ingenting som tydet på at noen lot til å gå på akkord med personlige verdier.

## 7.3 Fellestrekk og ulikheter i opplevelsen av rektorrollen

I vårt arbeid har vi vært opptatt av å finne indikasjoner på hvordan den enkelte skoleleder oppfatter egen rolle i den nye kommunale modellen. Siden ”Lederidentitetsprosjektet” (Møller 2004) ble gjennomført i 1999 og 2000, har det skjedd store forandringer både når det gjelder organisering av kommuner og i forhold til styring i skolen (St.meld.nr.30 2003-2004). Siden da har skolene gjennomført nasjonale prøver initiert av Staten, hvor resultatene ble gjort offentlige på Skoleporten.no. Etter en pause på to år skal nasjonale prøver gjeninnføres fra høsten 2007, i ny og justert form. Kriteriene for prøvene skal være kompetansemålene i Læreplan-06 og definerte ferdighetskrav. Dette er en del av den samfunnsmessige formen for ansvarsplikten.

### 7.3.1 Fellestrekk

Det er av interesse for oss å lete etter spor av en ”ny” skolelederrolle innenfor tonivåkommunen. Selv om kommunene har hatt ulike prosesser knyttet til implementeringen, viser vårt materiale at skolelederne gir uttrykk for en del sammenfallende oppfatninger rundt rollen sin som skoleleder. I alle tre kommunene gir rektorene uttrykk for at de ser fordeler ved at kommunen i større grad samordner sine tjenester og at de strenge sektorgrensene reduseres. Et par informanter bruker begrepet ”den kommunale familie”.

---

*” ...jeg synes jo for så vidt at det greit at vi tilhører den såkalte, hva skal jeg si; kommunale familie. Og det krever jo at også at vi er på andre arenaer utenfor skolen” (Fiken)*

Samtlige skoleledere forteller om månedlige rapporteringer på økonomi som en viktig del av jobben. De økonomiske tildelings- og fordelingssystemene varierer noe i de tre kommunene. Bare en kommune, Skogen, har ren stykkprisfinansiering. De to andre har hybride ordninger. Det er interessant at ingen av skolelederne i Åkeren kommune snakker om dårlig økonomi. Når en vet at skolelederne i kommunen har hatt budsjettansvar i ti år da vi intervjuer dem, kan en forklaring være at de har akseptert ansvarsområdet. Det var heller ingen skoleledere i denne kommunen som mente at omstillingen var resultat av dårlig økonomi. Både i Sjøen og Skogen kommune nevner flere skoleledere trange økonomiske rammer. Sterkest kommer dette til uttrykk i Skogen kommune, der skolelederne også gir uttrykk for å ha fått lite opplæring i økonomisystemet og at de ofte har følt seg ”hjelpeløse” i forhold til det store økonomiske ansvaret.

Selv om utfordringene har vært mange og store de siste årene, gir alle, bortsett fra en, uttrykk for at de trives i den nye rektorrollen. ”Større handlingsrom,” ”større frihet” og ”myndighetsområde,” er begreper som går igjen hos flere.

*”I perioder er du rektor på heltid. I perioder hele døgnet. Men når det er sagt, trives jeg veldig godt på jobben, det gjør jeg. Jeg synes den er utfordrende og jeg liker utfordringer.” (Badedammen)*

*”Det er en jobb som du er på jobb i, holdt på å si; 365 dager og netter i året. Jeg kan godt ha mye å gjøre, hvis en bare jobber lett, ikke har for mye som bremser opp og for mange prosesser som en setter i gang og ikke får til.... Jeg trives egentlig med at det er litt hektisk.” (Celsiusdammen)*

Selv om alle trives i jobben, er ikke alle like innstilt på å jobbe natt og dag.

*”Jeg vil helst ha 100% stilling og føle at jeg fikk gjort arbeidet innenfor den tiden, ” (Hesten)*

Samtlige informanter gir uttrykk for at de er oppriktig opptatt av elevenes læring og læringsarbeidet som foregår på skolene deres. De synes alle å trives i rollen som pedagogiske ledere for personalet sitt.

I alle tre kommunene sier skolelederne at de opplever at rektorene i kommunen blir oppfattet som spesielle og sære av de andre enhetslederne og i noen grad også av rådmannen. Dette sies uoppfordret av skolelederne. Noen forklarer dette med at lederne i skolen er en stor gruppe i enhetsledersammenheng. Å samles som rektorkollegium opplevdes også som vanskelig for flere av dem. De føler seg mistenkeliggjort. Når vi snakker om dette kan det virke som om det er knyttet til sterke følelser å snakke om det.

*”Det handler om hvordan vi blir omtalt i den store resultatenhetsgruppen. Vi har reagert – det er mulig vi er litt såre da, men vi har reagert på en del uttalelser; at skole er så sterk – skole er så tung sektor, eller tjenesteområde som det heter nå. Det er utrolig viktig dette at vi alle er RE-ledere og skal bidra inn i kommunen, - at det nesten er litt stygt å være rektor. Det er nesten ikke akseptert lenger å ha ulike spesialiseringer. Det skal tones ned så veldig, så veldig mye...”* (Erten)

*”Siste rektormøte var det andre inne da, andre kommunaldirektører. Så jeg tror han (rådmannen) driver og skiller mellom....at vi skal gå inn i den gamle rollen igjen. Så det er... men det er veldig forandret, det er det.”* (Fiken)

Vi mener at vi opplevde en form for sorg knyttet til disse temaene. Det kunne virke som om dette var noe en ikke kunne snakke om, iallfall ikke med andre enn ”innvidde”. Dette området blir behandlet i Møllers bok om lederidentitet, der Møller hevder at ”noen former for kommunikasjon synes å være mer akseptable enn andre, og det er noen følelsesmessige uttrykk som ikke synes å være i samsvar med etablert norm.” (Møller 2004). Boka viser til flere studier på 90-tallet som omhandler også den følelsesmessige siden ved arbeidet som lærer og leder. I denne sammenheng beskrives ikke fenomenet ytterligere, men vi mener å se spor av en sårbarhet knyttet til at tittelen, og kanskje også rollen, ”rektor” ikke lenger aksepteres i den øvrige kommunale administrasjonen.

På ulike måter gir sju av ni skoleledere uttrykk for at de som ledere har et ønske om å bli sett av sine overordnede. Flere gir uttrykk for en opplevelse av å være alene i lederrollen. De kan likevel gi uttrykk for forståelse for at det i tonivåmodellen forventes at de skal greie seg selv.

*”... alle bør jo ha en eller annen – men du blir veldig selvstendig og du finner fram til kolleger som du samarbeider godt med, men det er jo også litt tilfeldig...”* (Erten )

*”Jeg synes det er viktig at man blir sett...”* (Hesten)

*”Mitt ønske er at jeg vet at jeg har en som jeg kan sende mine bekymringer eller gledesmeldinger, eller hva det er...til, og som kan respondere på det.”* (Badedammen)

Som en sammenfatning kan vi konkludere med at skolelederne i de tre kommunene deler flere opplevelser rundt rollen som leder. Alle liker den pedagogiske rollen og er opptatt av elevenes læring. Alle har akseptert å være del av en kommunal familie. De har alle tatt rollen som totalansvarlig for økonomien, selv om noen ikke er helt komfortabel med den. Bortsett fra en informant, gir de andre uttrykk for at de trives i rollen som skoleleder, selv om de ofte jobber langt utover ordinær arbeidstid. Flere skoleledere forteller om følelser knyttet til at de opplever rektortittelen og rektorkollegiet som truet. Flere av skolelederne, på tvers av kommuner, savner å ikke ha noen som støtter dem, og de gir uttrykk for at de gjerne skulle hatt noen som i større grad så dem og den jobben de gjør.

### **7.3.2 Ulikheter**

Det kan virke som om de tre kommunene har hatt ulikt fokus både i implementeringsfasen og etter omstillingen, noe som naturlig nok virker inn på hvordan skolelederne beskriver og opplever rollene sine i den nye kommunen. I Sjøen kommune har det helt siden implementeringen i 2000 vært satset på en felles lederutvikling for alle enhetslederne i kommunen. Kurs, samlinger og andre felles opplevelser på tvers av sektorer har i sju år vært en del av hverdagen for skolelederne vi intervjuet. Lederutviklingen har dreid seg om felles kommunale utfordringer, og

rådmannen har sørget for felles referanser gjennom bl.a. litteratur som medarbeidere generelt og ledere spesielt har fått utdelt. Fokus på verdirelaterte symboler indikerer et verdibasert lederfokus. I Åkeren kommune har jevnlig rektormøter inntil ganske nylig vært en vesentlig skolearena rundt felles utfordringer. De har også hatt møter og kurs sammen med de andre enhetslederne, men langt sjeldnere enn i Sjøen.

Lederfokuset i Åkeren er i større grad knyttet til resultatbasert ledelse. I Skogen kommune har rektorene stort sett hatt egne rektormøter som arena, de siste halvannet året med egen kommunalsjef for skole og barnehage. Rektormøtet var kun for rektorer. Kommunalsjefen hadde egne møter med barnehagestyrerne. Møtene med rådmannens team var inntil for et år siden sjeldne, og da med økonomi som hovedtema. Det ser ut som om rektorene i denne kommunen opplever at de har ulike referanser og erfaringer knyttet til den nye kommunale rollen. Vi mener å se at rektorene i samme kommune gir uttrykk for tilnærmedesvis samme opplevelser. Til tross for at Sjøen og Åkeren foretok omstillingen til samme tid, kan det synes som om de likevel har vært gjennom svært ulike prosesser når vi møter dem. Det skyldes til dels det som er nevnt ovenfor, men vi mener at det også skyldes at både politikerne og rådmennene i de to kommunene har hatt ulikt fokus og til dels også intensjoner som gjør at de har forskjellig fokus når det gjelder fokus på verdier og samforståelse og på resultater og standarder som mål på kvalitet.

Vi tilstrebet å ikke dreie samtalene inn på spesielle områder av skolelederrollen. Det er påtagelig at alle skolelederne i Åkeren kommuner ikke bare snakker om, men snakker mye om ”målordikatorer”, ”resultater” og ”kvalitet”. I Skogen kommune finner vi få spor av ord knyttet til vurdering. I Sjøen kommune var det lite fokus på målinger, men det ble nevnt av noen, da i forbindelse med virksomhetsplaner og mål. Skolelederne blir målt på en skala fra en til seks av samarbeidsutvalgets medlemmer på skolen, men dette ble nevnt bare i en bisetning av en av informantene. Det fantes heller ikke noen vurderingskriterier i forhold til dette.

*”Kriterier? Nei det vet jeg ikke. Jeg bare sier, nå må du sette en karakter på meg.” (Celsiusdammen)*



Både i Åkeren og Sjøen kommune snakker skolelederne mye om Rådmannen som øverste leder i kommunen. I Skogen blir han nevnt kun i forbindelse med at han aldri hadde besøkt den ene skolen. Utover det synes det som om han er en lite sentral person i skoleledernes refleksjoner rundt den nye kommunale rollen.

Skolelederne i Skogen kommune snakker alle mest om egen arbeidssituasjon. Det kan se ut som om deres rolle primært knyttes til lærere, elever og foreldre ved egen skole. I Åkeren nevner alle informantene om rektorfellesskapet som de på det tidspunktet følte truet. I Sjøen hører vi lite om skolelederrollen spesielt og mye om rollen som kommunal leder.

*”Budsjetten går stort sett med til lovpålagte ting og til elever med store problemer av ett eller annet slag.....Det eneste jeg har prioritert som jeg kanskje burde ha kuttet ut, er leirskole, for det synes jeg er viktig. ” (Skogen)*

*”Jeg synes det kan være frustrerende mange ganger. Du føler aldri at du er i havn. Det er stadig nye ting som skal ordnes og gjerne før den forrige tingen er på plass. ” (Skogen)*

Vi ser også en del ulikheter mellom kommunene når det gjelder hvilke ord og begreper skolelederne bruker. Naturlig nok har ordene og begrepene de velger sammenheng med hva de snakker om. I Åkeren kommune brukes ord og begreper som ingen av de andre skolelederne bruker.

*”dette med balansert målstyring....og den rådmannen vi har nå, han har jo noen slike begreper....at vi skal ha læringssløyfer og balansert målstyring og total kvalitetsledelsessystem...” (Åkeren)*

*”Så er det mange nye ord da, i vår kommune, for vi har begynt å snakke på en annen måte.” (Åkeren)*

I Sjøen kommune brukes begreper som ”strategisk ledelse”, ”myndiggjøring”, ”fellesskapet”, ”helhet”, ”totalansvarsdelaktighet” og ”lærende organisasjon.”

*”en har lagt til grunn en filosofi om delaktighet, den myndiggjorte medarbeider, den lærende organisasjon....” ( Sjøen)*

*”etter hvert skjønnte vi at vi ikke var så veldig spesielle, måtte ha sånn veldig oppmerksomhet og at alle måtte tenke på oss. Ønsket var på en måte å få oss til å oppleve fellesskapet.....vi som er enhetsledere er med i rådmannens strategiske ledergruppe. Det betyr at vi hver mandag har møte med rådmannen ”. ( Sjøen).*

Skolelederne i Skogens ord og begreper er primært knyttet til skolehverdagen.

*”De største endringene er knyttet til det som går på administrasjon og økonomi- som jeg hadde mye mindre av tidligere. ” (Skogen)*

*” så jeg opplever at jeg ikke får gjort ting grundig nok – og godt nok – være godt forberedt...” (Skogen)*

Sammenfattet kan vi fastslå at den største ulikheten fant vi i forhold til hva skolelederne i de ulike kommunene velger å snakke om. Ved etterlesing av intervjuene er det påtagelig at alle de tre skolelederne innen hver kommune velger samme fokus. I og for seg er det kanskje ikke så bemerkelsesverdig, da ”det hjertet er fullt av, renner munnen over med”. Spesielt gjelder dette Åkeren, som var midt oppe i ny omstilling. At alle valgte å fokusere på vurdering er likevel ikke selvsagt, for omstillingen rommet mye mer enn bare dette området. Årevis satsing på resultatledelse er nok en mer sannsynlig forklaring, noe også ordene og begrepene de brukte, bar preg av. Samtidig er resultatvurderingen ikke tenkt som en offentlig sak alene, som en måte å profilere seg utad på. I Sjøen er de i stadig utvikling og samtaleemnet varierte noe, men verdiene og de felles kommunale målene skinte tydelig gjennom hos alle tre skolelederne. De brukte ord og begreper knyttet til organisasjonsutvikling. I Skogen var rektorene opptatt av sin egen situasjon på skolen og relasjonene til kollegiet. Begrepsapparatet var preget av formuleringer knyttet til skoledrift.

### **7.3.3 Skoleledernes ansvarliggjøring**

Analysen knyttet til Amanda Sinclairs fem former for ansvarliggjøring, viser at rektorene vi intervjuet i stor grad hadde sammenfallende oppfatning av ansvarsplikten selv om de bruker til dels ulike begreper for omtale av denne ansvarsplikten. Dette kan ha sammenheng med kommunenes forskjellige fokus.

skolelederne i Åkeren kommune synes å identifisere seg sterkest med regnskapsplikten i forhold til overordnet nivå, men alle skolelederne omtalte den på en eller annen måte, mest i tiknytning til økonomisk regnskapsplikt. Det er ikke så underlig at alle nevnte regnskapsplikten, da det var forholdet mellom de ulike ledernivåene i tonivåmodellen som ble drøftet, og alle omstruktureringene hadde en tettere relasjon mellom enhetsleder og toppledernivået som mål. Forventningene i konseptene i forhold til denne formen for ansvarsplikt synes i stor grad å være forstått og akseptert. O`Day (2002) kaller denne formen for ansvarsplikt for en byråkratisk modell for ansvarsplikt, med rapportering direkte til overordnet nivå i et hierarkisk system. Verdt å merke seg bruker hun dette begrepet som en management - inspirert modell og ikke i form av tradisjonell regelstyring.

Den profesjonelle ansvarsplikten knytter hun til fokuset på undervisningsprosessen, hvor målet er å skape interne kulturer for utvikling av god praksis. Vårt materiale sier ikke hvilken av de to formene for ansvarsplikt informantene identifiserer seg sterkest med, men utsagnene kan tyde på at den profesjonelle ansvarsplikten allerede var høy da omstillingen startet og at den byråkratiske/ resultatorienterte ansvarsplikten har utviklet seg i løpet av initieringen av ny modell. O`Day forfekter en kombinasjon av profesjonell og byråkratisk ansvarsplikt som en gunstig kombinasjon for skolen.

Når det gjelder fellestrekk og ulikheter i rolleforståelsen hos skolelederne i de tre kommunene, kan ikke disse si oss noe om graden av ansvarliggjøring innenfor Sinclairs fem former for ansvarliggjøring. Vi kan imidlertid si at alle synes å prioriterer den pedagogiske delen av lederrollen høyt. Alle omtaler den pedagogiske lederrollen og elevenes læring som viktige deler av rolleutførelsen. Hvorvidt denne ansvarsplikten motiveres av en regel/ innholdsstyring eller i større grad et resultat av målstyring, er vanskelig å si (Afsar, Skedsmo, Sivesind 2006). Hvis vi skal legge uttalelsene til grunn, kan det se ut som om skolelederne i Åkeren har stor grad av ansvarsplikt knyttet til resultatansvaret sitt, og skolelederne i Sjøen stor grad av ansvarsplikten knyttet til målansvaret, i hvert fall det som er definert av kommunalt nivå. Skolelederne i Skogen gir ingen klare indikasjoner på disse to

styringsdiskursene og kan synes å ha sin ansvarsforståelse knyttet primært opp mot regel/ innholdsstyringen.

Det kan synes som om kommunenes ulike måter å gjennomføre omstillingsprosessene på, har hatt innvirkning på skoleledernes forståelse av ansvarsplikten. Mange andre strukturelle og sosiale faktorer har helt sikkert også virket inn på deres virkelighetsoppfatning og forståelsen av egen rolle, men vi mener å se at kommunenes generelle håndtering av lederutfordringene knyttet til omstillingen, samt rådmennenes spesielle visjoner og mål, har gjort at i de tre kommunene har ulike oppfatninger av hva som forventes av dem som ledere i en tonivåkommune – avhengig av hvilken kommune de virker i. I forhold til Møllers (1995) studier om nye krav og forventninger til den pedagogiske lederrollen, kan det se ut som om skolelederne i 2007 har fått flere og mer fragmenterte krav knyttet til rollen sin i den nye posisjonen som kommunale enhetsledere.

## 8. Konklusjoner

I metodekapittelet beskrev vi de metodiske utfordringen ved å iakttatte iakttakerens iakttakelser av en gitt prosess. Balansen mellom empiri og teori har hele tiden vært i fokus, og en induktiv og deduktiv tilnærming i samme prosess har vært spennende og krevende. Dette kan ha gitt noen fallgruver i forhold til tolkning og validitet. Vi er ydmyke i forhold til dette.

Vi drister oss likevel til å antyde noen mulige konklusjoner. Til tross for tilnærmelsesvis like forprosjekter for omstrukturering i de tre casekommunene, kan det se ut som om prosessene for implementering har utviklet seg forskjellig. Dokumentanalysen viser at globale utviklingstrekk lå til grunn for omstruktureringen i alle de tre kommunene, men de har valgt hver sine strategier og fokusområder for videre utvikling. Systematiske trekk ved omstrukturering, som for eksempel nasjonale og globale forventninger, samt forventninger fra media, kan synes å ha hatt ulik betydning for de valgene som den enkelte kommune foretok.

Kommunene ser ut til å ha plassert seg ulikt i forhold til ulike styringsdiskurser. I vårt materiale plasserer kommunene seg i forhold til tre ulike styringsformer. Disse er *Verdiledelse*, *Resultatledelse* og *Profesjonsledelse*.

Det virker som om lokale omstendigheter, *glokaliseringen*, har hatt en avgjørende rolle i forhold til aktørenes egne oppfatninger av sin nye rolle. Restruktureringen i den enkelte kommune synes å ha hatt innvirkning på hvordan aktørene selv oppfatter relevansen og muligheten for å skape sin egen rolle. Resultatforståelsen hos den enkelte skoleleder synes å ha sammenheng med både den prosessen som har vært gjennomført og med hvilken tydelighet retningen er kommunisert.

Vi fant at til tross for de nevnte ulikhetene mellom kommunene, syntes ansvarsplikten innefor det pedagogiske området å være høy hos alle. Dette sier ingenting om kvaliteten på det pedagogiske arbeidet som skolelederne står ansvarlig for.

I starten av vårt arbeid spurte vi om kommunal omstrukturering er uttrykk for en begrepsmessig endring i rolleforståelsen. Vi har ikke forsket spesielt på dette, men vårt materiale bekrefter at skoleledere i noen grad tar til seg og anvender begreper som har sin opprinnelse i konsepter som New Public Management.

Vi har sett begrepet myndiggjøring som spesielt interessant. Dette har sammenheng med at de sentrale dokumenter vedrørende omstillingsprosjektene og styringssignalene til KS, legger dette begrepet til grunn for å beskrive en ønsket, fremtidig medarbeider – og lederrolle. Det synes som om det er et sammenfall av mening mellom begrepene myndiggjøring og ansvarliggjøring. Utviklingstrekkene innen ledelse i offentlig sektor ser ut til å påvirkes av en forsterket tro på myndiggjøring og selvledelse. Vi anser dette for å være meget interessant for videre forskning.

## Sluttord

Vi har valgt å kalle vår oppgave Målt – Myndig – og Modig. Skoleledere og det arbeidet de leder blir i stadig større grad gjenstand for *målinger*. Det forventes at en skoleleder skal innta handlingsrommet og gripe den makten de er tillagt. På den måten vil de fremstå som *myndiggjorte*. Den omstillingsprosessen som må til for å innta denne nye og krevende lederrollen, forutsetter stor grad av mot, – med andre ord *modige* ledere.

## Kildeliste

- Afsar, Azita; Skedsmo, Guri & Sivesind, Kirsten (2006): Evaluering av kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning. I K. Sivesind, G. Langfeldt & G. Skedsmo (red.). *Utdanningsledelse*. (ss 202-226). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (1994): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvantitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersen, Nils Åkerstrøm (1999): *Diskursive analysestrategier*. København: Nyt fra samfundsvitenskaberne.
- Andersen, Nils Åkerstrøm & Born, Asmund (2001): *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen av den offentlig ansatte*. København: Nyt fra samfundsvitenskaberne,
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget.
- Askheim, Ole Petter (2003): *Fra normalisering til empowerment. Ideologier og praksis i arbeid med funksjonshemmede*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Asplan Analyse / IRIS (2006): *Stab / støtte i tonivåkommuner. Organisering, erfaringer og utfordringer*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund (KS). Lastet ned 31.05.2007 fra [www.ks.no/upload/89962/054004sluttrapport\\_ks\\_stab\\_stotte.pdf](http://www.ks.no/upload/89962/054004sluttrapport_ks_stab_stotte.pdf).
- Atkinson, Paul & Hammersley, Martyn (1996): *Feltmetodikk- Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Gyldendal Forlag.
- Baalsrud, Ellen Sofie (2006): *Hva nå, Arendal? En kommune i endring*. Oslo: Kommuneforlaget
- Bugge, Annechen (1999): *Produksjon av kvalitative data: Noen metodologiske refleksjoner*. Paper levert til doktorgradsutdanningen, Psykologisk Institutt, Universitetet i Oslo.
- Busch, Tor; Johnsen, Erik & Vanebo, Jan Ole (1999): *Endringsledelse i det offentlige*. (2. utgave). Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom; Lægreid, Per; Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clemet, Kristin (2006, 21. april): Liberal og konservativ. *Morgenbladet*.
- Dale, Erling Lars (2006): Pedagogiske handlinger, pedagogikk og utdanningsvitenskap. I K. Sivesind, G. Langfeldt & G. Skedsmo, *Utdanningsledelse*. (ss. 117-135). Oslo: Cappelens Forlag.
- Deming, W. Edwards (1993): *The New Economics for Industry, Education, Government*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

- Drucker, Peter F. (1975): *Organisation, ledning, ansvar. Handboken för beslutsfattare*. Stockholm: Liber Förlag
- Forskningsetiske komiteer (2006): *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Lastet ned 31.05.2007 fra [www.etikkom.no/retningslinjer/NESHretningslinjer/NESHretningslinjer/06](http://www.etikkom.no/retningslinjer/NESHretningslinjer/NESHretningslinjer/06).
- Freire, Paolo (1974): *De undertrykte pedagogikk*. Oslo: Gyldendal.
- Fuglestad, Otto Laurits & Lillejord, Sølvi (red.) (1997): *Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Giddens, Anthony (1984): *The Constitution Of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1999): *Den tredje vei. Fornyelse av sosialdemokratiet*. Oslo: Pax Forlag.
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hatch, Mary Jo (2001): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Holter, Harriet & Kalleberg, Ragnvald (red.) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. (2. utgave 1996). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jørgensen, Marianne Winther & Philips, Louise (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Samfundslitteratur Roskilde Universitetsforlag.
- Karsen, Gustav E. (1993): *Desentralisering – løsning eller oppløsning?* Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Karlsen, Gustav E. (2002): *Utdanning, styring og marked. Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Langslet, G.J. (1999): *LØFT: Løsningsorientert tilnærming til organisasjonsutvikling, ledelsesutvikling og konfliktløsning*. Oslo: Ad Notam.
- Larsson, Staffan (2005): Om kvalitet i kvalitative studier. *Nordisk Pedagogik*, 2005, Nr 01, ss. 17-35.
- Lillejord, Sølvi (2003): *Ledelse i en lærende skole*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lotsberg, Dag Øyvind (1997): Ledelse og reformer: om rektorrollen i den norske grunnskolen. I O. L. Fuglestad & S. Lillejord (red.). *Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Møller, Jorunn (1996): *Lære å/og lede. Dilemmaer i skolehverdagen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.



- 
- Møller, Jorunn (2004): *Lederidentiteter i skolen. Posisjonering, forhandlinger og tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, Jorunn (2005): Ansvarliggjøring av skolen – hva innebærer det? *Bedre Skole nr 1, 2005*.
- Møller, Jorunn m. flere (2005): *Skolelederundersøkelsen 2005. Om arbeidsforhold, praksis og ledelse i skolen*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Møller, Jorunn & Fuglestad, Otto Laurits (red.) (2006): *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nesheim, Torstein (2006): *Framtidens ledelse i kommunene. SNF rapport nr 26/06*. Bergen: Samfunns- og Næringslivsforskning AS.
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet og makt. En innføring i diskursanalyse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Nicolaisen, Heidi (2001): *Normalarbeidsdagen – utvikling eller avvikling?* Hovedoppgave i sosiologi, cand.polit. 1992. Institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, våren 2001
- NOU 1983:14. *Skoleledelse og skoleutvikling*.
- Olsen, Johan P. (2005): Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, (ss 1-24).
- Petersen, Annemette Gravgaard (2007): I harmoni med medarbejderne. *Magasinet KOM, jan. 2007*.
- Ragin, Charles C. (1994): *Constructing Social Research*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press.
- Romhed, R. (1999): Marknadsplats, myndighet eller mötesplats? I M. Alexanderson, *Styrning på villovägar*. Lund: Studentlitteratur (ss. 73-145).
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Senge, Peter M. (2004): *Den femte disiplin. Kunsten å utvikle den lærende organisasjon*. Oslo: Pensumtjeneste AS / Egmont Hjemmets Bokforlag.
- Sivesind, Karl Henrik (1996): Sortering av kvalitative data. Metodologiske prinsipper og praktiske erfaringer fra analyse med dataprogrammer. I H. Holter & R. Kalleberg (red.). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. (ss. 240-273). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sivesind, Kirsten; Langfeldt, Gjert & Skedsmo, Guri (red.) (2006): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Sollund, M.; Trygstad, S. & Johansen, B. (2004): *Myndiggjorte medarbeidere i pleie og omsorg – hvorfor og hvordan? Rapport nr 11, 2004*. Bodø: Nordlandsforskning.

Stortingsmelding nr 37 (1990-1991): *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Stortingsmelding nr 40 (1990-1991): *Fra visjon til virke. Om høgre utdanning*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Stortingsmelding nr 30 (2003–2004): *Kultur for læring*. Oslo: Det kongelige utdannings- og forskningsdepartement.

Sørhaug, Tian (1996): *Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sørhaug, Tian (2004): *Managementaltet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapsøkonomi*. Oslo: Fagbokforlaget.

Aahlin, Per (2007, 27. mai): Sitat i VG. *Vi har valgt feil*. Lastet ned 31.mai 2007 fra [www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=184932](http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=184932).

Aasen, Petter (2006): Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I K. Sivesind, G. Langfeldt & G. Skedsmo. *Utdanningsledelse*. (ss. 21-42). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

## **Vedlegg**

Vedlegg 1: Brev til respondentene

Vedlegg 2 : Intervjuguide

Vedlegg 3: Matrise over utsagn fordelt på kommunene og etter intervjuguide

Vedlegg 4: Organisasjonsmessige kjennetegn fordelt på de tre kommunene

# Vedlegg 1

Sissel D. Festø  
Rektor og student  
Mail : [sissel.festo@royken.kommune.no](mailto:sissel.festo@royken.kommune.no)  
Tlf. 31 29 21 32

Mette Vavik  
Rådgiver og student  
Mail: [mette.vavik@royken.kommune.no](mailto:mette.vavik@royken.kommune.no)  
Tlf. 911 90 796

Til

## **Vedr. avtale om å stille som informant i forbindelse ved vår Mastergradsoppgave innen utdanningsledelse.**

Vi takker for den positive responsen du gav på vår henvendelse om å stille som respondent under vårt arbeid med en Mastergradsoppgave innen Utdanningsledelse ved Universitetet i Oslo. Vi ønsker med dette brevet å klargjøre hva dette helt konkret vil innebære for deg. Samtidig vil vi gi deg anledning til å bekrefte avtalen ved å bestemme tidspunkt for gjennomføring av intervjuet.

Vår oppgave har følgende problemstilling:

***Hvilken betydning har den organisatoriske omstillingen fra rektor til enhetsleder i tonivåkommuner hatt for skoleledernes oppfatning av egen lederrolle?***

I vårt arbeid bruker vi en kvalitativ forskningsmetode. Med utgangspunkt i Diskursanalyse vil vi analysere teori, dokumenter og intervjuer med skoleledere i 3 kommuner som har vært gjennom en slik omstillingsprosess i løpet av de siste 5-8 årene.

Det vil bli gjennomført et "samtalende" intervju på ca. 1 times varighet. Vi tar sikte på å gjennomføre intervjuet i løpet av uke 5 (29.jan-2. feb.)

Intervjuet vil bli tatt opp på bånd, og senere skrevet ut i sin helhet.

Senere i prosessen vurderer vi å gjennomføre et gruppeintervju, ett for respondentene i hver av kommunene. Vi ser for oss at dette kan skje over en lunsj - som vi selvfølgelig betaler.

Nærmere avtale om dette vil bli gjort senere.

I midten av april har vi planlagt et seminar der **alle** informanter og andre ressurspersoner blir invitert til å delta. Dette kan inngå som en del av selve analysearbeidet.

Som forskere forplikter vi oss til å:

- Å følge retningslinjene for forskning jmf. Den nasjonale forskningsetiske komite` for samfunnsvitenskap og humaniora (1999)
- Sørge for at utskrifter fra intervju og andre feltnotater oppbevares på en forsvarlig måte og slik at uvedkommende ikke får tilgang på dette.
- Gi skolelederen og kommunen fiktive navn slik at ingen tekster som lagres kan identifiseres.
- Alle respondenter vil få tilgang til våre analyser
- Deler av materialet vil inngå som en del av vår Mastergradsoppgave ved Universitetet i Oslo våren 2007. Alle respondenter vil få den endelige oppgaven.

Vi håper dette fortsatt er interessant å delta i, og ser fram til at du besvarer den vedlagte bekreftelse på avtale.

Vennlig hilsen  
to erfarne skoleledere og ivrige studenter.

Sissel D. Festø og Mette Vavik

## **Vedlegg 2**

### **INTERVJUGUIDE for intervju med skoleledere**

**Oppgavens forløpige problemstilling er:**

*Hvilken betydning har omstillingen til to-nivå kommune hatt for skoleledernes opplevelse av egen lederrolle?*

- 1. Kan du beskrive lederrollen din slik du opplever den i dag?**
- 2. Hvilke endringer har du opplevd de siste 5 -8 årene?**
- 3. Hvilke begrunnelser opplever du ligger til grunn for at kommunen er organisert som en to-nivå-kommune?**
- 4. Hvilken betydning opplever du at kommunens to-nivå-modell har for din lederrolle?**
- 5. Hvis du skal vurdere deg selv som skoleleder - hvilke faktorer ville du legge mest vekt på?**
- 6. Hvilke faktorer opplever du har størst betydning når dine overordnede vurderer deg?**
- 7. Hvis du fikk muligheten til å gjennomføre endringer i kommunen som har betydning for din lederrolle, hvilke endringer ville det være?**

## Vedlegg 3

Matrise over utsang fordelt på kommunene og etter intervjuguide

### SJØEN KOMMUNE

	Andedammen	Badedammen	Celciusdammen
<b>Lederrollen slik den oppleves</b>  (Spørsmål 1 og 4)	<p><b>Styring:</b> ”å lede i følge krav fra opplæringslov, pålegg og krav fra kommunen – både pedagogisk og økonomisk”</p> <p><b>Personallederrollen</b> ”En har mange praktiske oppgaver”</p> <p>”en dag er 4 borte, da er det en rektors jobb å fylle de hullene i full fart”</p> <p>”At det å være skoleleder – går veldig mye på – å sense de tingene som lærerne sier og gjør og opplever”</p> <p><b>Strategisk lederrolle</b> ”de mer langsiktige, strategiske oppgavene kan det være vanskelig å få tid til i en så fragmentert jobb”</p> <p><b>Arbeidsgiverrollen</b> ”tidligere var det nok mer sånn at vi var veldig mye på part med medarbeiderne. Nå er vi deres leder og deres sjefer og det kommer jo tydelig fram”</p>	<p><b>Generelt</b> ”Dagene er veldig oppstykket og har veldig forskjellig fokus”</p> <p>”noen dager er du helt utmattet – det er en samtale, - et møte omkring en unge, så er du kanskje nede hos rådmannen og får en overbygning som gjelder hele kommunen, og så er du tilbake igjen til fravær og...”</p> <p><b>Kommunale lederrollen</b> ”Rådmannen har også en forventning om at vi skal ta dette overordnede, altså se hele kommunen som en bedrift og en helhet”</p> <p><b>Samfunnsrollen</b> ”politikerne har visse forventninger om at en skal se skolen mye sterkere i samfunnsperspektivet”</p>	<p><b>Generelt</b> ”veldig selvstendig og har store fullmakter”</p> <p><b>Kommunale lederrollen</b> ”Nå om lørdag fikk jeg brev der jeg i tillegg til enhetsleder blir områdeleder. Jeg får arbeidsgiveransvaret for PP-tjenesten - er litt uklart - men barnevern er utplassert. Det er en sånn områdemodell med områdeleder. Så det er noe nytt.”</p> <p>”Vi har få eller ingen skolefaglige inne i rådhuset å støtte oss til”</p> <p>”Ja, i det daglige så er det for så vidt greit – ingen som kikker en i korta. – men det er klart i noen problematiske saker – så har du heller ikke noen å ringe til.”</p> <p>”Det er vanskelig for meg å vite helt hvem jeg skal henvende meg til. Og det er et problem”</p>

	<p><i>”Det er jo litt interessant at jeg sånn veldig tydelig får markert at her er det jeg som er kommunen” (om forholdet til foreldrene)</i></p> <p><i>”Samtidig så er det jo klart at en har lojalitet overfor kommunen som oppdragsgiver: ”Nå får du 5 mil – driv skolen”. Da føler jo jeg på en måte at det er et oppdrag som jeg må ta alvorlig. Hvis jeg ikke får det til, så må jeg i hvertfall ha en kjempegod grunn. Ikke bare si at det bryr jeg meg ikke om i det hele tatt.”</i></p>		<p><i>”Jeg lurer på om ikke rådmannen snappet opp den fra Statoil. Så det er det som går på <b>myndigjorte medarbeidere</b>, at – og det er den samme filosofien for oss, altså – at hvis vi ikke vet noe, så får vi bare finne det ut. Og det er i grunnen kanskje filosofien på rådhuset og nå, at du ikke har ledere, at folk får finne ut av det.”</i></p> <p><b>Den pedagogiske lederrollen</b>  <i>”Ikke for, holdt jeg på å si, den pedagogiske utviklingen – det har vi ikke tid til”</i></p> <p><i>”Samtidig føler jeg jo at en er en sandwich, en presses fra topp og bunn”</i></p>
--	--	--	---



# ÅKEREN KOMMUNE

	Erten	Fiken	Granat
<b>Lederrollen slik den oppleves</b>  (Spørsmål 1 og 4)	<b>Kommunale lederrollen</b> <i>"Jeg opplever meg mye mer som en type kommunal leder enn leder for Erten skole"</i>  <i>"Jeg har forsøkt å ta aktivt del i det som skjer, så jeg er med i en del prosjekter bl.a ISO – sertifisering for grunnskolen. Jeg tenkte her forleden at det tar nesten 20%"</i>  <i>"[rollen] er mer preget av usikkerhet"</i>  <i>"er det i det hele tatt tillatt å si at en er rektor? – liksom – for det har vært veldig turbulent rundt rektorene i kommunen her"</i>  <i>"Det handler om hvordan vi blir omtalt i den store resultatenhetsgruppa"</i>  <i>"Hvis du gikk ut og spurte dem [de ansatte her] så ville de si at hun jobber for rådmannen."</i>	<b>Kommunale lederrollen</b> <i>"Jeg merker at tiden blir mye ute av huset og mindre inne. Så lederrollen har nok endret seg fra jeg begynte, for å si det sånn. Da var det mye skole og mest skole, og veldig mye personalet, som det også er nå, men nå er de kanskje mer selvgående, sånn selvstendige. Så rollen min består da mye av, ja, dra de store linjene. Hverdagsproblemene vet jeg ikke alltid om."</i>	<i>"Akkurat nå er det ganske mye rapportering – men det er jo typisk for februar – og det er for så vidt ikke noe annerledes enn det har vært de andre årene, bortsett fra at det er <u>mer</u> rapportering og det er mer innblanding i rapporteringen"</i>  <i>"opplever vel nå at vi har en kommune hvor det er mer nødvendig for rådmannsnivået å kontrollere nivået under"</i>  <i>"nå vil man på en måte ha en indre kontroll. Så det ene er virksomhetsplanen, det andre er at vi nå skal begynne med mange standarder for hvordan ting skal være"</i>  <i>"Du kan si, noe kommer jo fra kommunenivået, men så har man jo staten som nå sier at man må ha mer ... skoleeier, altså kommunene må ha mer kontroll med skolene sine.."</i>

	<p><i>”og personalet har jo også veldig fort fått det inn at de fleste beslutninger fattes her – at det ikke er noen ankemulighet videre oppover”</i></p> <p><i>”jeg har jo blitt veldig selvstendig – men på den andre siden har jeg opplevd at det har vært situasjoner der man skulle ønske seg å selv ha en leder”</i></p>		<p><i>”Jeg opplever at det er mer arbeid. Og jeg opplever kanskje også at vi er litt puttet inn i en mal på en måte.”</i></p> <p><i>”Vi blir litt like”</i></p> <p><i>”med så stor grad av kontroll og tilbakemeldingsrutiner og skjemaer og så videre, kan det føre til at man føler at man blir handlingslammet”</i></p> <p><i>”Skal vi først ha frihet, så bør vi ha frihet. Det kan ikke være ”hands on” fra en person og ned på 60 enheter.</i></p> <p><i>”Og så skal vi ha frihet og så opplever vi at når vi tar avgjørelser, så er det ikke de riktige avgjørelsene, så blir det uttrykt misbilligelse..”</i></p>
--	--	--	---

## SKOGEN KOMMUNE

	Hesten	Gjerven	Iglen
<b>Lederrollen slik den oppleves</b> (Spørsmål 1 og 4)	<p><i>"Jeg har jo en formulering klar som jeg bruker i ulike sammenhenger – at lederrollen min er tredelt - jeg er <u>pedagogisk leder</u> – jeg er <u>personalleder</u> – og jeg er <u>administrativ leder</u>."</i></p> <p><i>"Jeg føler at den administrative biten er voldsomt stor -"</i></p> <p><i>"den pedagogiske delen er den morsomme delen – den inspirerende – den utfordrende – og jeg føler at det er der jeg får vist hvilken rektor jeg er"</i></p> <p><i>"Jeg delegerer en del oppgaver som jeg før ville gjort selv"</i></p> <p><i>"Jeg synes av og til at jeg må ta raskere beslutninger"</i></p> <p><i>"Jeg føler at motivasjonen jeg fikk fra skolesjef og rektorkollegiet tidligere – den er blitt svekket – fordi vi sitter på hver vår tue"</i></p>	<p><i>"Først og fremst masete. Stadig flere oppgaver som skal gjøres – ikke minst blir det stadig mindre tid til å lede skolen – som skole – det blir heller å tenke på økonomi – i stor grad."</i></p> <p><i>"Som rektor er en jo pedagogisk leder – men det blir skjøvet mer og mer bort"</i></p> <p><i>"Det er jo en del av den gamle rektorrollen – så den prøver jeg å ivareta best mulig"</i></p>	<p><i>"det er ganske stor administrativ bit – som er omfattende og som jeg opplever at jeg ikke – på mange måter har den kompetansen som skal til for å ivareta på en rask og effektiv måte"</i></p> <p><i>"men skoleutviklingsbiten tar mye tid hvis det skal gjøres ordentlig – og det er den viktigste delen av det å drive skole"</i></p> <p><i>"Medarbeiderne mine blir litt aleine der ute – ofte – og det burde de ikke vært"</i></p>

## SJØEN KOMMUNE

	Andedammen	Badedammen	Celciusdammen
<p><b>Overgangen til tonivåkommune</b></p> <p>Spørsmål 2,3 og 4</p>	<p><b>Begrunnelser</b></p> <p><i>"for det første tror jeg at vi innførte det pga økonomi. Og da mente de at ved å redusere antall på administrasjonssiden, så ville vi spare penger."</i></p> <p><i>" Så sier de jo at ved å få en tonivåkommune, så vil vi oppnå at den enkelte enhetsleder vil være mer ansvarliggjort og ble myndiggjort"</i></p>	<p><b>Begrunnelser</b></p> <p><i>"Det begynte med økonomien, at det måtte skje en omstilling pga. at en gikk med kjempeunderskudd. Da ble det en form for rasjonalisering å kutte vekk alle mellomlederstillinger."</i></p> <p><i>"Så har jo lagt til grunn en filosofi det med delaktighet, den myndiggjorte medarbeider og den lærende organisasjon."</i></p> <p><b>Prosess</b></p> <p><i>"Jo, vi har hatt det her med dialogkafe, ..... den svenske med å sitte i ring der du får...kaste fram en problemstilling der og da."</i></p> <p><i>"det har vært flere inne med noen sånne små metodiske grep ..... til hvordan du driver gode prosesser"</i></p> <p><i>"Fokuset har vært på utvikling i stedet for drift og selv om vi trenger noen verktøy der også, på økonomi og ting og tang – men det har vært på utvikling"</i></p>	<p><b>Begrunnelser</b></p> <p><i>"at her var det en drakamp mellom sektorene"</i></p> <p><i>"og det andre var jo at det var jo en rimelig stor administrasjon totalt sett på det nivået, ...av ansatte"</i></p>

# ÅKEREN KOMMUNE

	Erten	Fiken	Granat
<b>Overgangen til tonivåkommune</b>  Spørsmål 2,3 og 4	<b>Begrunnelser</b>  <i>”først tror jeg det var en effektiviseringsprosess man vil få til”</i>  <i>”men begrunnelsen den gangen var jo også at men skulle flytte ansvaret ned til enhetene så det skulle bli større frihet og større beslutningsmyndighet på den enkelte enhet”</i>  <i>”dels er det jo også en virkelig sterk tro på en flatorganisasjon ...vår nye rådmann har virkelig det som en skikkelig filosofi”</i>  <i>”at du vil få et sterkere brukerfokus – at du vil få beslutningene nærmere brukerne – og at alle kan få oppleve seg som ansvarlige”</i>  <i>”det handler mye om å øke lederkompetansen – få til en opplevelse av at beslutningene blir best tatt der dem skal utføres”</i>	<b>Begrunnelser</b>  (Vi finner ingen klare, bevisste utsagn om begrunnelsene)	<i>”og da kom dette firmaet fra Arendal med også noen dansker...”</i>  <i>”det var vel behovet for noe nytt. Det er en vind som feier over Norge”</i>  <i>”men det var jo det at vi var til for brukerne – og kundetilfredshet ble på en måte en sann måleindikator som man hele tiden skulle måles etter ”</i>  <i>”Og så tror jeg at det ligger en form effektivisering, dra nytte av hverandre”</i>  <i>”I sin tid... var kanskje det å få til mer effektive enheter som kunne styre seg selv – og være både målbærere og kontrollerer av sin egen enhet altså”</i>  <i>”Hovedmålet var å få mer fornøyde brukere...”</i>

	<p><i>”Nei – nå begynner det å komme dette med <u>balansert målstyring</u>- og denne rådmannen som vi har nå, han har jo noen sånne begreper. Det handler ikke så mye om ledelse – det er mer en ordbruk som han bruker – som det blir fleipet litt med da – at vi skal ha <u>læringssløyfer</u>, <u>balansert styring</u> og <u>total kvalitetsledelsessystem</u>. Det begynner å settes seg nå, når man forstår at dette går ikke over.”</i></p>		<p><i>”og kunne styre økonomien mer effektivt fordi at man så at her ble den dårligere. Man kunne ikke sitte med sånne ”Balkansjefer” som kjempet for sine områder og derfor så begynte man jo også med dette med generalister...”</i></p>
--	--	--	--

## SKOGEN KOMMUNE

	Hesten	Jerven	Iglen
<b>Overgangen til tonivåkommune</b>  Spørsmål 2,3 og 4	<b>Begrunnelser</b> <i>”ja, effektivitet, rasjonalisering – det ble også lagt fram at dette skulle være motiverende – men man skjønnte jo at dette var noe som kom til andre kommuner før vår kommune”</i>	<b>Begrunnelser</b> <i>”Jeg tror at hovedgrunnen var å spare penger – rett og slett å få vekk enkelte mellomledd for å spare – og kanskje for å få det smidigere”</i>  <i>”men det er også en annen side – at de forskjellige som ble enhetsledere skulle få større ”mak” på egen enhet og kanskje ta større ansvar for driften der”</i>	<b>Begrunnelser</b> <i>”jeg oppfatter at det hadde noe med en ideologi i tida å gjøre – som fra høyresida i det politiske landskapet – altså det å tenke mer bedriftsøkonomisk og bedriftsretta måte å organisere på ”</i>  <i>”det var jo det å få større effektivitet – det var jo at avgjørelsene skulle komme mye nærmere brukerne”</i>  <i>”myndiggjort er et begrep som har vært med meg veldig lenge – men bruker og effektivitet – tror jeg er begreper som har vært med på det lasset som omorganiseringa og alt rundt det hadde med seg”</i>

## SJØEN KOMMUNE

	Andedammen	Badedammen	Celciusdammen
<b>Forholdet mellom ledernivåene</b>  Spørsmål 5 og 6	<p><b>Egen vurdering</b>  <i>”jeg synes at den viktigste oppgaven som skoleleder er å skape en skole hvor elevene trives – og hvor elevene lærer – og hvor lærerne får anledning til å gjøre en god pedagogisk jobb – og har lyst til å være her ”</i></p> <p><b>Overordnet vurdering</b>  <i>”så jeg tror nok at veldig mange av mine ledere vil ta utgangspunkt i budsjett og regnskap”</i></p> <p><i>”det er jo ingen som på en måte kan kontrollere dette her – for de står jo ikke utenfor og ser på meg – men de leser det jeg skriver – og jeg skriver det jeg mener – og som jeg tror de gjerne vil høre”</i></p>	<p><b>Egen vurdering</b>  <i>”jeg er litt opptatt av at jeg føler å ha lyktes med en god skoleutvikling her – lokalt – samtidig som at en er åpen for å spre det videre til andre”</i></p> <p><b>Overordnet vurdering</b>  <i>”jeg tror de ville lagt vekt på noe av det samme”</i></p>	<p><b>Egen vurdering</b>  <i>”det er å ha vilje til forandring – så er det viktig å ha evne til å få til forandring. – så må en har gode relasjoner for å få det til”</i></p> <p><b>Overordnedes vurdering</b>  <i>”kanskje det er først og fremst om en holder budsjettet – det er nummer en” men så ønsker de vel også at det skal skje utvikling som blir markert andre steder enn i lokalavisa – som det kunne være verdt å trekke fram på en konferanse i mai f.eks. – og der sliter vi føler jeg”</i></p>



# ÅKEREN KOMMUNE

	Erten	Fiken	Granat
<b>Forholdet mellom ledernivåene</b>  Spørsmål 5 og 6	<p><b>Egen vurdering</b>  <i>”I hvilken utstrekning vi er en lærende organisasjon vil jeg bli målt på – hvor fornøyde lærerne er – hvor samkjørte de er – og hvor villige de er til nytenkning – og i det hele tatt deres oppfatning av deres oppdrag”</i></p> <p><b>Overordnet vurdering</b>  <i>”hvorvidt du har forstått dette med balansert målstyring – hvor flink du er til å skrive disse virksomhetsplanene – hvor god man er til å ta innover seg forventningen om økt samhandling – samarbeid – tenkning rundt det å være RE-leder – i stedet for rektor – hvor god man er til å tenke resultatvurderinger og få tiltak til forbedringer – sånn ønsker han nok å vurdere oss”</i></p> <p><i>”det finnes ikke noe forsvar for å gå i minus – for det skal du bare sørge for at du ikke gjør. – da ville du nok ikke få så bra vurdering tror jeg – så det handler om å holde rammene – være klar over rammene – og bidra inn i kommunen liksom – og forstå hans system.”</i></p>	<p><b>Egen vurdering</b></p> <p><b>Overordnet vurdering</b>  <i>”de ville sett på sykefraværet – de ville sett på budsjettene – de ville sett på kartleggingsprøvene – og de ville sett på alle måleinstrumentene vi har i skolen og vurdert meg utefra det”</i></p> <p><i>”de ville sett på tiltak som man iverksetter – hvor synlig er du som leder – er din skole synlig i det hele tatt – jeg tror de vil se på hvor mye er du med i tiden – jeg tror de ville sett på det og”</i></p>	<p><b>Egen vurdering</b></p> <p><b>Overordnet vurdering</b>  <i>” for det første ville de bruke resultater”</i></p>

## SKOGEN KOMMUNE

	Hesten	Jerven	Iglen
<b>Forholdet mellom ledernivåene</b>  Spørsmål 5 og 6	<p><b>Egen vurdering</b>  <i>”for å være en god leder så er det jo brukerne våre som skal vise tilfredshet – elevene våre og de foresatte – det er det vesenlige”</i></p> <p><i>”at de opplever at denne skolen drives etter Kunnskapsløftet – at elevene trives – de er trygge – og at elevene som går ut her skal oppleve seg selv som allrighte mennesker som kan klare seg ute i verden”</i></p> <p><i>”jeg vet at det er mange som er opptatt av omdømmebygging – og for meg er det da veldig viktig at det er sammenheng mellom omdømme og det som egentlig skjer”</i></p> <p><i>”så ønsker jeg også at det skal være en trivelig arbeidsllass for de som arbeider her – så – er det flott hvis også kommunens ledelse opplever at det er en skole som drives godt.”</i></p>	<p><b>Egen vurdering</b>  <i>”først og fremst elevenes ve og vel – faglige framgang – godt samarbeid med foreldrene – og godt samarbeid innen personalet – da tror jeg at vi kan oppnå noe”</i></p> <p><b>Overordnet vurdering</b>  <i>”vi svarer månedlig på hvordan ståa er budsjettmessig – det er de jo veldig interessert i”</i></p>	<p><b>Egen vurdering</b>  <i>”for meg er det aller viktigste område det relasjonelle aspektet ved en lederrolle”</i></p> <p><b>Overordnet vurdering</b>  <i>”det handler om å klare å bruke de ressursene til å skape best mulig læringsarena for unger – det tror jeg faktisk at mine overordnede er opptatt av”</i></p> <p><i>”det jeg vet at de i hvert fall sier at de skal måle på – er økonomistyring”</i></p>

	<b>Overordnet vurdering</b> <i>"det er blitt sagt at de vil se om jeg holder budsjettet – de har nok fokus på det"</i>		
--	---	--	--

## SJØEN KOMMUNE

	Andedammen	Badedammen	Celciusdammen
<b>Ønsket endring</b>  Spørsmål 7 og 4	<p><i>”jeg tror jeg hadde ville funnet en måte slik at (kommunenavn)-skolen ble tydeligere – sånn som det er organisert nå – så tror jeg at enhetsegoismen er snublende nær i dette systemet”</i></p> <p><i>”Så ville jeg nok bruke mer tid på å lage skjemaer for tertialrapporteringer og årsmeldinger som var tydeligere på tjenesteproduksjon og innhol – kvalitet på tjenesten”</i></p>	<p><i>”jeg ville nok hatt en fastere struktur på hvem jeg skal forholde meg til i ledergruppa”</i></p> <p><i>”jeg har reflektert veldig over dette å ha en skolefaglig over meg – og hadde det vært for noen år siden – hadde jeg ikke vært i tvil – og sagt at det må jeg ha – nå er jeg tvil”</i></p> <p><i>”jeg tror det handler om at det å ansvarliggjøre oss – er av det positive også”</i></p>	<p><i>”Da ville jeg hatt en kommuneleder som måtte være ressursperson på skole – som hadde vært minst like – helst litt flinkere enn meg selv – som hadde rektorerfaring – helst”</i></p>

## ÅKEREN KOMMUNE

	<b>Erten</b>	<b>Fiken</b>	<b>Granat</b>
<b>Ønsket endring</b>  Spørsmål 7 og 4	<i>”så skulle jeg gått inn og sett på denne nye skoleeierrollen og sett på de endringer som er gjort i forhold til forskrifter og lov – så hadde jeg laget et støtteapparat og en prosess i rektorgruppen – slik at vi forsto hva dette handlet om”</i>	(har ikke tydelig utsagn)	<i>”jeg kunne godt beholdt systemet – men du må ha en person som ser deg. Du kan ikke bare ha papirer eller ha systemer som skal se deg – du må vite at det er en person der”</i>

## SKOGEN KOMMUNE

	Hesten	Jerven	Iglen
<p><b>Ønsket endring</b></p> <p>Spørsmål 7 og 4</p>	<p><i>"Jeg ville ha færre forpliktende punkter i virksomhetsplanen"</i></p> <p><i>"Jeg ville hatt en gammeldags skolevaktmester"</i></p> <p><i>"jeg ville kunne sette bort en del administrative oppgaver"</i></p> <p><i>"jeg ville vært enhetsleder – men jeg ville hatt et apparat hvor jeg kunne si "det der må du gjøre for meg" og hvor vedkommende skulle svare "ja vel, og ikke svare "det er ikke min oppgave" – slik jeg føler at det er i dag"</i></p> <p><i>"Jeg savner jo de pedagogiske debattene vi hadde i rektorkollegiet – og det har vel igjen noe med tid å gjøre – tenker jeg – men det var et forum for tanker om utvikling – og et nettverk rent menneskelig"</i></p> <p><i>"jeg vil helst ha en 100% og føle at jeg fikk gjort arbeidet innenfor dent iden"</i></p>	<p><i>"jeg skulle gjerne ha hatt de to-tre personene tilbake som hadde ansvaret for skoleøkonomien"</i></p> <p><i>"en sekretær i 100 % stilling istedenfor 70% ville vært en enorm hjelp. – for det er jo dager hvor sekretæren har fri – inspektøren har undervisning – og jeg flyr rundt og er telefonsvarer"</i></p>	<p><i>"jeg tror at et bedre system på støttefunksjonene ville kunne frigjøre tid for meg – til å bruke tida mi på de lederoppgavene som jeg tror er de viktigste aspektene for å få en skoleenhet til å kunne yte maksimalt"</i></p> <p><i>"jeg kunne jo helt ærlig tenkt meg at noen andre enn meg hadde holdt på med justeringer av disse budsjettene"</i></p>

## Vedlegg 4

### Organisasjonsmessige kjennetegn slik de fordeler seg på de tre informantkommunene feb. 07

	<b>Sjøen</b>	<b>Åkeren</b>	<b>Skogen</b>
<b>Ledelse</b>	Endringsledelse Resultatorientert ledelse Generalister TQM	Endringsledelse Resultatorientert ledelse Generalister TQM	Endringsledelse Resultatorientert ledelse Generalister TQM
<b>Struktur</b> <b>Formell:</b>	Flat struktur (2 beslutningsnivåer) Fjerning av mellomledelsen Sammenslåing av enheter (u.skoler og barneskoler er sammenslått, og Barnevern, PPT legges til) Selvstendige resultatenheter Ledergruppe, mange ledergrupper –	Flat struktur, men inntil nylig kommunalsjef for skole(2,5 nivå) Fjerning av mellomledelsen  Ingen sammenslåing av enheter innen skole Selvstendige resultatenheter Utydelig om ledergruppe – meget tydelig rådmann	Flat struktur (2 beslutningsnivåer), men enhetene rapporterer til hver sin kommunalsjef Fjerning av mellomledelsen Barnehager lagt til skole Ingen sammenslåing, men barnehager er tillagt Selvstendige resultatenheter Ledergruppe – utflytende, utydelig
<b>Sosial:</b>	Nettverk på tvers av fag Arbeidslag Ledermøte en gang i uka m/rådmannen Rektormøtet var oppløst Ser seg selv som tilhørende det kommunale fellesskapet, men savner fellesskapet i rektorgruppen – Interaksjon på tvers av gamle grupperinger	Ledernetverk Rektormøtet en gang pr. mnd, men under strukturelt press fra rådmannen, ledet av kommunalsjef inntil 1.01.07 Ser seg ikke fullt ut som en del av det kommunale fellesskapet, i brytningsprosess mht. Rektorfellesskapet.	Ledermøte m/ ledergruppa en gang pr. mnd Rektormøtet beholdt - ledet av kommunalsjef  Gradvis forsterket fellesskap med andre kommunale ledere (interaksjon –og fravær av interaksjon)
<b>Makt og ansvar</b>	Formelt har enhetsleder all mulig delegert makt. Grepet den makt de var tillagt  Økonomirapportering Hierarkisk ansvarsplikt Profesjonelle ansvarsplikt	Formelt har enhetsleder all mulig delegert makt. Ikke fullt ut grepet den makt de er tillagt Argumentasjonsmakt inntas gjennom utstrakt deltagelse i kommunale fora Noen hadde tapt den karismatiske maktbasen  Økonomirapportering Utstrakt faglig rapportering ISO - sertifisering	Formelt har enhetsleder all mulig delegert makt.  Ikke grepet den makt de er tillagt Tradisjonsbasert makt, karismatisk makt viktig,  Økonomirapportering Liten rapportering på fag Tilfeldig/uferdig plansystem

	<b>Sjøen</b>	<b>Åkeren</b>	<b>Skogen</b>
<b>Endringsprosesser</b>	<p>1.01.02 – 6 år etter omstrukturering</p> <p>Styrt endringsprosess med vekt på den kulturelle siden</p> <p>En fellestur pr. år – nytt rådhus – pris for beste E-kommune</p> <p>”Omstillingskonsulent” Felles referanseramme – Alkymisten.</p> <p>Fokus på utvikling</p> <p>Peter Senge, felles teorigrunnlag for Lærende organisasjoner</p> <p>Tydelig språkdanning. ”Lærende organisasjon, ”myndiggjorte medarbeider”, ”delaktighet”</p> <p>”Brukerne våre” – gjennomført brukt begrep</p>	<p>Administrativ delegering ca 2001, men reell endring i skolelederrollen fra 1.01.07</p> <p>Kurs – lite delaktighet i selve prosessen</p> <p>Lærende organisasjoner ikke bevisst referanse</p> <p>Ingen tydelig prosess</p> <p>”Rektor” – ikke lov</p> <p>Språkdanning tydelig av dagens rådmann</p> <p>Balansert målstyring, Total Kvalitetsledelse - læringssløyfer</p> <p>”Brukerne våre” gjennomført brukt begrep</p>	<p>1.01.03 – 3 år etter omstilling</p> <p>Stor kommunal deltakelse fra ansatte i omstillingsprosessen</p> <p>Etablert tverrfaglige grupper på ledernivå 2</p> <p>”Lærende organisasjon” klart uttalt både i grunnlagsdokumentene og i sluttdokumentene, men ikke gjort internalisert i organisasjonen før nå</p> <p>Kun fokus på drift de to første årene</p> <p>Ingen bevisst språkdannelse</p> <p>”Brukerne våre” gjennomført brukt begrep</p>